

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS
Avaliku õiguse osakond

Aljona Kallaste

**SÕLTUMATU ISIKUANDMETE TÖÖTLEMISE JÄRELEVALVE KOHALIKUS
OMAVALITSUSES JA RIIGIASUTUSES**

Magistritöö

Juhendaja: *MA*, Julia Antonova
Kaasjuhendaja: *LL.M.*, Monika Mikiver

Tallinn
2018

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. SÕLTUMATU JÄRELEVALVE ÕIGUSLIK REGULATSIOON ENNE ANDMEKAITSE REFORMI RAKENDUMIST	9
1.1. Sõltumatuse mitu tahku	9
1.2. Euroopa Kohtu tõlgendus sõltumatule järelevalveasutusele	11
1.3. Sõltumatu järelevalveasutus – Andmekaitse Inspeksioon.....	16
1.3.1. Andmekaitserreeglite kohaldamisala ja järelevalve ulatus	21
1.3.2. Andmekaitse Inspeksiooni rakendatavad meetmed isikuandmete töötlemise nõuete rakendamise tagamisel	24
1.3.2.1. Riiklik järelevalve	24
1.3.2.2. Haldusjärelevalve	26
1.3.2.3. Väärteomenetlus.....	31
1.3.2.4. Isikuandmete töötlemise nõuete täitmise järelevalve Eesti rahvastikuregistri näitel ...	33
1.3.3. Vahekokkuvõte.....	42
2. SÕLTUMATU JÄRELEVALVE ÕIGUSLIK REGULATSIOON ALATES 25.05.2018	44
2.1. Sõltumatu järelevalveasutus andmekaitse üldmääruses	44
2.1.1. Institutsionaalne sõltumatus	49
2.1.2. Finantsiline sõltumatus.....	49
2.1.3. Sõltumatu personal	50
2.1.4. Funktsionaalne sõltumatus	52
2.2. Andmekaitse üldmääruse rakendamisest Eesti Vabariigis	54
2.3. Vahekokkuvõte.....	63
2.4. Järelevalve rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise üle üldmääruse alusel	65
KOKKUVÕTE.....	72
INDEPENDENT MONITORING OF THE PROCESSING OF PERSONAL DATA BY LOCAL AND STATE AUTHORITIES	78
KASUTATUD KIRJANDUS	85

SISSEJUHATUS

2018. aasta märksõna on andmekaitse reform, mis ei ole vallutanud vaid Eestit, vaid kogu Euroopat. 25.05.2018 rakendub otsekohalduv Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus)¹ (edaspidi: andmekaitse üldmäärus või üldmäärus), mis nimest nähtuvalt asendab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 95/46/EÜ, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (edaspidi: andmekaitse direktiiv)² ning Eesti Vabariigis üldseadusena kehtiva isikuandmete kaitse seaduse³ (edaspidi: IKS).

Lisaks eeltoodule võttis Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27.04.2016 vastu direktiivi (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK⁴ (edaspidi: süütegude direktiiv), mille artikli 63 lg 1 kohaselt tuleb võtta vastu ja avaldada kõnealuse direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 06.05.2018. Andmekaitse Inspeksiooni (edaspidi: AKI) 2017. aasta aastaraamatust nähtuvalt nemad seda aga reformiks ei pea, kuna põhivundament jääb samaks: sisustatakse osaliselt hetkel praktikas kasutusel olevad põhimõtted ja nõuded, nt lõimitud andmekaitse ning vaikimisi andmekaitse põhimõtete olemuse⁵. Mis täpselt 25.05.2018 muutub, teadvustavad endale ilmselt vaid üldmääruse loomise juures olnud isikud. Ülejäänud, st määruse rakendajad on pigem äraootaval seisukohal: eeltoodust nähtuvalt on neid, kes arvavad, et isikuandmete kaitstes ei muutu midagi ning on

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (edaspidi: isikuandmete kaitse üldmäärus), – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1-88.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta, EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31-50.

³ Isikuandmete kaitse seadus¹, RT I 2007, 24, 127... RT I, 06.01.2016, 10.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27.04.2016 direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, – ELT L 119, 04.05.2016, lk 89-131.

⁵ AKI 2017. aasta aastaettekannet, lk 62. Arvutivõrgus:

http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/aastaraamat_2017.pdf (16.04.2018)

neid, kes on asunud kiiruga kaardistama isiku andmete töötlemise tegevusi ja mahtu ning oma tegevust üldmäärusega kooskõlla viima. Milleks siis nii laiaulatuslikke muudatusi?

Õigus eraelu puutumatusele sätestati esimest korda rahvusvahelisel tasemel 1948. aastal vastu võetud ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni (edaspidi: ülddeklaratsioon) artiklis 12 sõnastuses „Kellegi era- ja perekonnaellu, kodupuutumatust või kirjavahetust ei tohi meelevaldselt sekkuda ega teotada kellegi au ja head nime. Igaühel on õigus saada seaduselt kaitset sellise sekkumise või teotamise korral.“⁶ Juba kaks aastat hiljem sätestati Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi: EIÕK) artikli 8 lg-s 1, et „Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning korrespondentsi saladust.“⁷ Kuigi nii ülddeklaratsioon kui ka EIÕK sätestavad eraelu puutumatust, on Euroopa Inimõiguste Kohus olnud läbivalt seisukohal, et eraelu puutumatus hõlmab muuhulgas isiku terviseandmeid⁸, andmeid seksuaalelu kohta⁹, aga ka isiku nime¹⁰ ja foto¹¹. Seega on ülddeklaratsiooni artikkel 12 ja EIÕK artikkel 8 lg 1 sätestatud muuhulgas isikuandmete kaitseks.

1960.-1970. aastatel tõstis tehnoloogiliste andmetötlusvahendite areng isikuandmeid sisaldavate andmebaaside kasutamise mahtu, mistõttu tuli isiku andmete kaitse muuta veelgi tõhusamaks. Kuna alguses oli arvutite abil suurenev inimeste andmete töötlemine eelkõige riigi kätes, sündisid esimesed isiku andmekaitsereeglid ennekõike soovist kaitsta üksikisikut kõikvõimsa riigi ees.¹² Sellel põhjusel kehtestaski Euroopa Nõukogu 28.01.1981 esimese andmekaitse valdkonnas vastu võetud õiguslikult siduva rahvusvahelise dokumendi¹³, konventsiooni nr 108 (edaspidi: konventsioon nr 108) üksikisikute kaitse kohta isikuandmete automaattöötlusel¹⁴. Kuna konventsioonis nr 108 sätestatud andmekaitse põhiprintsiibid jätsid

⁶ P. Krõõt Tupay. Õigusest eraelule kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsele. Juridica IV/2016, lk 228.; ÜRO inimõiguste deklaratsioon, 10.12.1948.

⁷ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, RT II 2010, 14, 54. (märkus: Euroopa Nõukogu võttis konventsiooni vastu 1950. aastal ning see jõustus 1953. aastal. Riigikogu ratifitseeris konventsiooni 13.03.1996.)

⁸ EIKo 17.10.2008 nr 20511/03, I v. Soome, p 35.

⁹ EIKo 25.02.2009 nr 36919/02, Armonienė v. Lithuania, p 35.

¹⁰ EIKo 22.02.1994 nr 16213/90, Burghartz v. Switzerland, p 24.

¹¹ EIKo 21.02.2002 nr 42409/98, Wolfgang Schüssel v. Austria, The Law, p 2.

¹² P. Krõõt Tupay, lk 228-229; P. Hoepner, L. Strick, M. Löhe. Historical Analysis on European Data Protection Legislation. Report. Fraunhofer Fokus 2012, lk 11 jj. Arvutivõrgus: <http://docplayer.net/10300685-Historical-analysis-on-european-data-protection-regulations.html> (16.03.2018); T. Ilus, Isikuandmete kaitse olemus ja arengusuunad, Juridica VII/2002, lk 435.

¹³ H. Hijmans. European Data Protection Supervisor: The Institutions of the EC Controlled by an Independent Authority. Kluwer Law International BV, The Netherlands. no 5 (2006), lk 1315.

¹⁴ Euroopa Nõukogu 28.01.1981 konventsioon nr 108 „Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon“, RT II 2001, 1, 3.

tõlgendamiseks liialt palju ruumi ega olnud seetõttu praktilised¹⁵, võeti 24.10.1995 vastu andmekaitse direktiiv¹⁶, mille eesmärgiks oli luua ühtsed andmekaitse alused toetamaks siseturu infotehnoloogilist arengut ning andmete vaba liikumist Euroopa Liidus (edaspidi: EL)¹⁷.

Viimase kahe aastakümne tehnoloogia kiire arengu tulemusena on isikuandmete kaitse omandanud Lissaboni lepinguga Euroopa Liidu õiguses põhiõiguse staatuse¹⁸. Isikuandmete kaitse on sätestatud igapäevõigusega ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi: harta) artikkel 8 p-s 3.¹⁹

2012. aastal Euroopa Komisjoni korraldatud andmekaitse direktiivi rakendamise hindamine kinnitas, et andmedirektiivi ülevõtmisel liikmesriikidele jäetud vormi ja meetodite valik ning riigiti erinevad ühiskondlikud ja õiguslikud arusaamad on endaga kaasa toonud direktiivi erineva rakenduse²⁰. Lisaks on majanduslik ja sotsiaalne integratsioon suurendanud oluliselt piiriülest andmevoogu, mistõttu andmekaitse direktiiv ei täida enam oma eesmärki. Seega on vaja uut ühtset regulatsiooni võimaldamaks andmete vaba liikumist nii EL-isiseselt kui ka kolmandatesse riikidesse ning samas tagamaks isikuandmete kaitset kõrgeimal tasemel. Selget andmekaitsealast regulatsiooni on vaja ka ELi ametiasutuste vahelise koostöö parandamiseks, kuna liikmesriikide ametiasutustel on üha rohkem vaja töödelda andmeid rahvusvahelise kuritegevuse ja terrorismi vastu võideldes.²¹

Lisaks eeltoodule tuleb arvestada Google Inc, Microsoft Corporation, Facebook Inc ja teiste suhtlusvõrgustike laialdase mõjuga tänapäeva ühiskonnale, millest tulenevalt võib väita, et nad on suurimad andmete töötlejad ja säilitajad. Kuna inimesed edastavad oma andmed töötlemiseks enamasti vabatahtlikult ning üsna tihti mõtlematult, on olukord muutunud sedavõrd, et isikuandmed vajavad kaitset ennekõike isiku enda tegevuse eest. Euroopa Kohus

¹⁵ P. Blume. Practical Data Protection. International Journal of Law and Information Technology, Vol 2., No 2 (1994), lk 194-195.

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 95/46/EÜ, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta, EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31-50.

¹⁷ P. Krööt Tupay, lk 230.

¹⁸ Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa ühenduse asutamislepingut, 2007/C ELT C 306, 17.12.2007, lk 1-229.– Artikliga 16b asendatakse artikkel 286: „Artikkel 16b 1. Igapäevõigusega on õigus oma isikuandmete kaitsele.“

¹⁹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta, 2016/C ELT C 202, 7.6.2016, lk 389-405.

²⁰ Commission staff working paper: Impact Assessment. 21.1.2012, SEC(2012) 72 final, lk 18. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2012:0072:FIN:EN:PDF> (27.03.2018)

²¹ European Council. Data protection reform: Why do we need it? Arvutivõrgus: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/data-protection-reform/> (27.03.2018)

(edaspidi: EK) lõi juba otsuses Google Spain ja Google²² isiku õiguse olla unustatud, kohustades isiku nõudel otsingumootorite haldajaid kõrvaldama otsingu mootori tulemuste hulgast isikuandmeid puudutava teabe, kui andmesubjekti õigus eraelule ja andmekaitsele kaalub üles üldsuse huvi teabe saamise vastu²³. Kuigi EK-l ei olnud pädevust sellist õigust luua²⁴, on see uudse põhimõttena sätestatud andmekaitse üldmääruse artiklis 17 sõnastuses „õigus andmete kustutamisele“ („õigus olla unustatud“)²⁵. Arvestades, et Google Inc. peakontor asub USAs, toob esitatud näide vajaduse kaitsta EL isikute andmeid ka kolmandate riikide eest. Seega andmekaitseõigus vajab uut regulatsiooni, mistõttu põhjendatult nimetatakse üldmäärust rahvakeeli Google-i õigusaktiks. Selge on aga see, et andmekaitse reform pälvis laiemat tähelepanu ning isikuandmete kaitsele peavad enam tähelepanu pöörama mitte ainult Google või Microsoft, vaid kõik suuremad ja väiksemad era- ning avalikuõiguslikud juriidilised isikud, kes ühel või teisel viisil isikuandmeid koguvad ja töötlevad. Reformiga kaasnevad teatavad muudatused ka järelevalves.

Üldmääruse kohaselt on põhirõhk järelevalveasutuse sõltumatusel, sest vaid sõltumatu järelevalveasutus on võimeline rakendama üldmäärusest tulenevaid trahve. Äripäev hirmutas hiigeltrahvidega juba üldmääruse kinnitamise järel, toonitades, et ettevõtjatel on aega kaks aastat, et oma andmekogud üldmääruse nõuetega vastavusse viia vältimaks kümnete miljonite euro suurust trahvi²⁶. Veel hiljuti selgitas Justiitsministeerium aga, et hiigeltrahvid on suurkorporatsioonide ohjamiseks²⁷. Seega keskendutakse meedias peamiselt erasektorile, jättes avaliku sektori tähelepanuta. Seetõttu on autor käesolevas töös seadnud endale eesmärgiks analüüsida, kes ja kuidas teostab töö kirjutamisel kehtiva õiguse alusel järelevalvet isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle avalikus sektoris, eeskätt riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes (edaspidi: KOV). Seejärel uurib autor, kas järelevalveasutus vastab andmekaitse üldmääruses sätestatud sõltumatuse nõuetele ja kas järelevalvemeetmed on piisavad

²² EKo 13.05.2014, C-131/12, Google Spain SL, Google Inc. vs. Agencia de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González.

²³ P. Krõõt Tupay, lk 233.

²⁴ Euroopa Kohtu president Koen Lenaerts on öelnud, et kohus ei loonud käesoleva otsusega siiski uut õigust, sest tal puudub selleks pädevus. Vt intervjuud: C. Rath. Koen Lenaerts: „Das Recht auf Privatheit überwiegt“. Arvutivõrgus: <http://www.badische-zeitung.de/computer-medien-1/koen-lenaerts-das-recht-auf-privatheit-ueberwiegt--92774440.html> (11.02.2018)

²⁵ Isikuandmete kaitse üldmäärus, – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1-88., art 17.

²⁶ A. Stadnik. Andmekaitse reform toob hiigeltrahvid. – Äripäev 09.05.2016. Arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2016/05/04/andmekaitse-reform-toob-hiigeltrahvid> (11.02.2018)

²⁷ T. Kalmet. Justiitsministeerium: hiigeltrahvid on suurkorporatsioonide ohjamiseks. – Postimees 13.02.2018. Arvutivõrgus: <https://majandus24.postimees.ee/4408273/justiitsministeerium-hiigeltrahvid-on-suurkorporatsioonide-ohjamiseks> (13.02.2018)

andmekaitse üldmääruse rakendamiseks. Viimast analüüsib autor eeskätt rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle, sest rahvastikuregister on autori hinnangul autori enda töökogemusele tuginedes suurim isikuandmete andmebaas, mida kasutavad igapäevaselt avalike ülesannete täitmiseks nii riigi- kui ka KOV asutused.

Uurimiseesmärgile ning tööalasele kogemusele tuginedes püstitab autor kaks hüpoteesi:

1. Eesti Vabariigi andmekaitseasutus vastab andmekaitse üldmääruses sätestatud nõuetele;
2. järelevalve rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise nõuete üle on kooskõlas andmekaitse üldmäärusega.

Eesmärgi saavutamiseks ning hüpoteesi kinnitamiseks või ümberlükkamiseks analüüsib autor asjakohaseid nii Euroopa Liidu kui ka siseriiklikke õigusnorme, nende rakendamist analüüsinud asjaomaste kohtute seisukohti ning ka välisriikide praktikat nende rakendamisel. Teoreetilises käsitluses tugineb autor lisaks kohtupraktikale ka erialases kirjanduses väljendatud seisukohtadele.

Magistritöö koosneb kahest suuremast peatükist. Esimeses osas autor esmalt analüüsib sõltumatu järelevalveasutuse olemust ja vajadust. Seejärel autor sõnastab andmekaitse direktiivis sätestatud ja Euroopa Kohtu tõlgendusele tuginedes nõuded sõltumatule andmekaitse järelevalveasutusele ning hindab AKI vastavust saadud tulemusele. Autor uurib järelevalvemenetlust avalikus sektoris, esmajoonel rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle. Autor analüüsib praktikat eeskätt Tallinna linna näitel, kuid võrdluseks leiab käsitlemist tegevus ka teistes ametiasutustes, sealhulgas riigiasutustes.

Kuna andmekaitse nõuded peavad olema ühetaoliselt kõrgel tasemel tagatud ja jõustatud nii avalikus kui ka erasektoris, siis magistritöö teises peatükis teeb autor ülevaate, mis muutub andmekaitse üldmääruse rakendamisega ning analüüsib, kuidas vastab töö kirjutamisel kehtiva õiguse alusel moodustatud Eesti järelevalveasutus ning järelevalvemenetlus rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise nõuete üle andmekaitse üldmääruses sätestatud nõuetele. Analüüsi tulemusena soovib autor leida hüpoteesidele kinnituse või lükata need ümber. Hüpoteesi ümberlükkamisel esitab autor ettepanekud olukorra parendamiseks.

AKI peadirektor Viljar Peep rõhutas 14.03.2018 Linnade ja Valdade Päevadel, et „muudatusi ei saa ellu viia vaakumis – kõike mis teabehaldusesse puutub, tuleb teha terviklikult, võttes

korraga arvesse nii isikuandmete kaitse, teabe avalikustamise kui ka küberturbe nõudeid²⁸. Arvestades magistritöö olemust ning mahupiiranguid keskendub autor käesolevas töös siiski üksnes andmekaitse üldmäärusest tulenevale sõltumatule järelevalvele isikuandmete töötlemise üle kitsamas tähenduses, eeskätt rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise nõuete täitmise järelevalvele riigi- ja kohalikus omavalitsuses. Süütegude direktiiv ning teabehaldus jääb käesoleva töö teemakäsitlusest välja.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: andmekaitse, sõltumatu järelevalve, avalik-õiguslikud juriidilised isikud, haldusvastutus.

Autor tänab oma juhendajaid, eeskätt Julia Antonovat soovitude eest töö kirjutamisel.

²⁸ P. Viljar. „Terviklik teabehaldus vallas/linnas“, 14.03.2018 ettekanne Linnade ja Valdade Päevadel. Arvutivõrgus: <http://www.aki.ee/et/uudised/uudiste-arhiiv/terviklikust-teabehaldusest> (30.03.2018)

1. SÕLTUMATU JÄRELEVALVE ÕIGUSLIK REGULATSIOON ENNE ANDMEKAITSE REFORMI RAKENDUMIST

Kuigi isikuandmete kaitsele on hakatud pöörama tähelepanu juba 1948. aastast, täienes alles 1995. aastal andmekaitse direktiivi kinnitamisega andmete töötlemise põhimõtete loetelu kahe uue põhimõttega: seadusliku andmetöötlemise põhimõte ning liikmesriikide kohustus luua sõltumatud järelevalveasutused.²⁹ Kuna andmekaitse-eeskirjade järgimist ning Euroopa andmekaitseõiguse tulemuslikku toimimist tagas tõhusalt sõltumatu järelevalve kehtestamine, võeti juba 2001. aastal konventsiooni nr 108 lisaprotokolliga sama põhimõte üle ka Euroopa Nõukogu õigusesse.³⁰ Sõltumatu järelevalveasutuse nõue tuleneb lisaks eeltoodule Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi: ELTL) artikkel 16 punkti 2 viimasest lausest ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi: harta) artikkel 8 punktist 3. Seega on sõltumatu järelevalveasutus kõige olulisem põhiõiguste ja vabaduste kaitsja seoses isikuandmete töötlemisega, mis tuleneb mitte üksnes andmekaitse direktiivi artikli 28 lõike 1 teisest lõigust, vaid ka liidu esmasest õigusest, eelkõige harta artikli 8 lõikest 3 ja ELTL artikli 16 lõikest 2. Järgmiselt autor uurib, kuidas mõista terminit „sõltumatu“.

1.1. Sõltumatuse mitu tahku

Andmekaitse direktiivi artikkel 28 lg 1 teine lause sätestab, et järelevalveasutused tegutsevad neile usaldatud ülesannete täitmisel täiesti sõltumatult. Sellegipoolest on väga paljud arvamused, et ükski järelevalveasutus ei ole kunagi lõpuni sõltumatu, sest seaduslikkuse kontroll ja aruandekohustuslikkus mõjutab nende tegevust³¹. Teisalt peetakse seda järelevalveasutuste sotsiaalseks vastutuseks, mis tagab nende tegevuse läbipaistvuse³². Miks on

²⁹ P. Krõõt Tupay, lk 230; Andmekaitse direktiiv, artikkel 28 lg 1 – Iga liikmesriik näeb ette ühe või mitu riigiasutust, et teostada järelevalvet tema territooriumil käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõetud sätete kohaldamise üle. Kõnealused asutused tegutsevad neile usaldatud ülesannete täitmisel täiesti sõltumatult.

³⁰ Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamat. Belgium: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015, lk 18.

Arvutivõrgus: http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_EST.pdf. (01.02.2018).; Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni järelevalveasutusi ja andmete liikumist üle piiri käsitlev lisaprotokoll, RT II 2009, 17, 44., art 1 p 3.

³¹ S. Lavrijssen., A. Ottow. Independent Supervisory Authorities: A Fragile Concept. Kluwer Law International BV, The Netherlands. no 4 (2012), lk 420.

³² J. Zemanek. Case C-518/07, European Commission v. Federal Republic of Germany, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 9 March 2010, [2010] ECR I-1885. Kluwer Law International. Printed in the UK. (2012), lk 1767; O. Lynskey. The Europeanisation of data protection law. Cambridge Yearbook of European Legal Studies. vol 19/2017, lk 259.

vaja sõltumatuid järelevalve asutusi? Üldises plaanis on sõltumatute riiklike järelevalveasutuste loomist põhjendatud nelja vajadusega:³³

1. tagada Euroopa ja siseriiklike õigusaktide kohaldamist erapooletult ja sõltumatult, et luua võrdsed võimalused siseturul ja tagada turu usaldusväärsus erapooletute otsuste tegemisel. Sellised asutused on loodud muuhulgas konkurentsioiguse valdkonnas ning telekommunikatsiooni-, energeetika- ja raudteesektoris;
2. delegeerides regulatiivseid volitusi sõltumatutele järelevalveasutustele tagatakse asjakohane õigusraamistik ning põhimõtted, mis aitavad saavutada eesmärgi;
3. järelevalveasutustel on teadmised ja paindlikkus teha keerulisi majanduslikke, õiguslikke ja tehnilisi otsuseid või rakendada meetmeid, mida parlamendil või valitsusel ei pruugi olla;
4. sõltumatu järelevalveasutus suudab tagada üksikisiku inimõiguste kaitset.

Andmekaitse järelevalveasutuste sõltumatus peab olema samuti niivõrd ulatuslik, et võimaldab aidata kaasa tasakaalu kehtestamisele esiteks isikuandmete vaba liikumise ning teiseks füüsiliste isikute põhiõiguste ja –vabaduste, eelkõige nende õiguse eraelu puutumatusele kaitse vahel³⁴.

Sõltumatust soovitatakse defineerida kahe tasandi kaudu:

1. vertikaalne sõltumatus – sõltumatus ELi institutsioonide ja asutuste suhtes;
2. horisontaalne sõltumatus – riigisiseste avalike asutuste, eraõiguslike isikute ja nende rahvusvaheliste partnerite suhtes³⁵, st sõltumatus eeskätt siseriiklikul tasandil.

Käesolevas töös käsitleme peamiselt horisontaalset sõltumatust, mida on võimalik omakorda jagada järgmiselt:

1. funktsionaalne sõltumatus – kujundada oma õiguspoliitikat ja meetmeid iseseisvalt ning olla oma otsuste vastu võtmisel vaba välistest mõjudest ja juhenditest³⁶. Scholten peab funktsionaalset sõltumatust tähtsamaks kui teisi poliitilise sõltumatuse aspekte: „funktsionaalse sõltumatusega ei ole asutus „täiesti“ sõltumatu“. Scholten leiab, et

³³ S. Lavrijssen., A. Ottow, lk 424-426.

³⁴ EK nr C-518/07, Euroopa Komisjon vs Saksamaa Liitvabariik, kohtujuristi Ján Mazák ettepanek, p 20.

³⁵ O. Lyskey, lk 257.

³⁶ *Ibid*, lk 260.

sõltumatult järelvalveasutusel peab olema õigus teha kõike ning rakendada kõiki meetmeid, mida ta vajalikuks peab;³⁷

2. sõltumatu personal – tähtajaline ametiaeg ametiasutuse juhile, järelvalveasutuse õigus panna kokku oma meeskond, keeld töötada teises ametiasutuses;³⁸
3. finantsiline sõltumatus – kui palju ja mil määral saavad sõltumatud järelvalveasutused rahalisi vahendeid vabalt kasutada;³⁹
4. institutsionaalne sõltumatus – riiklikud järelvalveasutused on loodud kui juriidilised isikud, kes on eraldiseisvad ministeeriumidest või muudest valitsusasutustest.⁴⁰

Andmekaitse direktiivist tuleneb küll kohustus luua täiesti sõltumatu järelvalveasutus, kuid direktiiv ei defineeri sõnaühendit „täiesti sõltumatu“ ega ka eraldiseisvalt terminit „sõltumatu“. Andmekaitse direktiivi põhjendusest 62 nähtub aga, et sõltumatu järelvalveasutus on väga oluline üksikisikute kaitsmisel seoses isikuandmete töötlemisega, mistõttu on Euroopa Kohus pidanud andmekaitse direktiivis sätestatud sõltumatust käsitlema kolmel korral.

1.2. Euroopa Kohtu tõlgendus sõltumatule järelvalveasutusele

EK esmalt määratles kohtuasjas nr C-518/07 sõnaühendit „täiesti sõltumatult“ lähtudes selle tavapärasest tähendusest ning analüüsis järelvalveasutuse riiklikule järelvalvele allutamise võimalust. Avalik-õigusliku organi puhul tähendab mõiste „sõltumatus“ harilikult staatust, mis tagab asjaomasele organile võimaluse tegutseda vabalt, juhenditest sõltumata ning surveta. Määrsõna „täiesti“ tugevdab aga selle osatähtsust ning viitab otsustusõigusele, mis on igasugusest järelvalveasutuse välisest otsesest või kaudsest mõjust vaba. Üldkontseptsioonile viidates tugineb kohus oma selgituses aga Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 45/2001⁴¹ artiklile 44, mis reguleerib Euroopa andmekaitseinspektori kohustust olla samuti

³⁷ M. Scholten. Independence vs. Accountability: Dilemma or misperception? Review of European Administrative Law, Vol. 4, No. 1, 2011, lk 13.

³⁸ *Ibid*, lk 8.

³⁹ S. Lavrijssen., A. Ottow, lk 428.

⁴⁰ S. Lavrijssen., A. Ottow, lk 428.

⁴¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 45/2001, 18. detsember 2000, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta. ELT L 008, lk 1-22.

oma ametis sõltumatu, kuid vastupidiselt andmekaitse direktiivile selgitab täiendavalt, et sõltumatus seisneb keelus taotleda või võtta vastu juhiseid teistelt isikutelt.⁴²

Seega rõhutab kohus funktsionaalset aspekti, selgitades sõltumatuse tagamist kui eesmärgi tugevdada nende isikute ja asutuste kaitset, keda järelevalveasutuste otsused puudutavad. Seda saab aga saavutada vaid siis, kui järelevalveasutused tegutsevad objektiivselt ja erapooletult ning on kaitstud nii nende kontrollile allutatud asutuste mõju eest, kui ka igasuguse välise mõju eest.⁴³

Kohtujurist Ján Mazák jäi selles asjas sootuks teistsugusele seisukohale. Esmalt leidis ta, et sõnaühendit „täiesti sõltumatu“ ei tohi nii laialt tõlgendada, sest sellisel juhul tuleb seda tõlgendada kõikidest eelpool nimetatud aspektidest lähtuvalt⁴⁴. Sarnaselt kohtule lähtus ka kohtujurist tõlgendamisel aga direktiivi eesmärgist, leides, et järelevalveasutus on kõigest üks vahend, mis võimaldab aidata kaasa tasakaalu kehtestamisele esiteks isikuandmete vaba liikumise ning teiseks füüsiliste isikute põhiõiguste ja –vabaduste, eelkõige nende õiguse eraelu puutumatusele kaitse vahel. Hindamaks järelevalveasutuse sõltumatust piisab hinnangust, kas liikmesriigile etteheidetav konkreetne meede kujutab endast otsest või kaudset välist mõju järelevalveasutuse ülesannete täitmisele.⁴⁵

Siiski on autor seiskohal, et kohus on selgelt välja toonud ka institutsionaalse aspekti, kui paigutas järelevalveasutuse klassikalisest haldushierarhiast väljapoole ning välistas riiklikku järelevalvet selle asutuse üle. Samas kohtu hinnangul ei ole igasugune kontroll täitsa välistatud. Järelevalveasutus allub näiteks pädeva kohtu kontrollile. Järelevalveasutuste juhi kohale asuvad isikud saab nimetada parlament või valitsus. Lisaks eeltoodule on seadusandjal õigus määratleda järelevalveasutuse ülesanded ning kohustada esinema ülevaatega tehtud tööst parlamendi ees.⁴⁶ Ka siin oli aga kohtujurist teistsugusel seisukohal, leides, et isikuandmete kaitse valdkonna asutused peavad samuti olema sõltumatud teistest täitevvõimu asutustest, mille hulka nad kuuluvad ning seda tasemel, mis tagab nende ülesannete tõhusa täitmise. Sõltumatust ei tohi aga segamini ajada kontrolli võimaluse puudumisega, mistõttu kui järelevalve eesmärk on kontrollida, kas asutuse tegevus on mõistlik, õiguspärane ja

⁴² EKo 09.03.2010, C-518/07, Euroopa Komisjon vs Saksamaa Liitvabariik, p-d 18-19, 26-28.

⁴³ *Ibid*, p-d 25 ja 30.

⁴⁴ EK nr C-518/07, kohtujuristi Ján Mazák ettepanek, p 15.

⁴⁵ EK nr C-518/07, kohtujuristi Ján Mazák ettepanek, p 20.

⁴⁶ EKo 09.03.2010, nr C-518/07, p-d 37, 42 ja 44-45.

proportsionaalne, siis selline järelevalve on kooskõlas sõltumatuse tagamise kohustusega.⁴⁷ Kohus ei pidanud aga seda piisavaks, rõhutades, et erapoolikuse kahtluse alla seadmiseks piisab pelgalt ohust, et riiklikku järelevalvet teostavad asutused võiksid poliitiliselt mõjutada järelevalveasutuste otsuseid, tekitades seeläbi järelevalveasutuses „ennetava kuulekuse“⁴⁸.

Kohtuasjas C-614/10 tõi välja kohtujurist Ján Mazák, et EK andis kohtuasjas nr C-518/07 sõnaühendile „täiesti sõltumatu“ autonoomse tähenduse võrreldes kohtute sõltumatusega, kuna EK ei tuginenud tõlgendamisel kohtu sõltumatuse kriteeriumitele ELTL tähenduses. Lisaks on kohtujurist jätkuvalt seisukohal, et kohus ei soovinud tõlgendada väljendit „täiesti sõltumatult“ laialt, vaid oma tõlgenduses jättis EK juhtumipõhiselt hinnata küsimuse, kas liikmesriigile etteheidetav meede kujutab endast otsest või kaudset välist mõju järelevalveasutuse ülesannete täitmisele.⁴⁹ Käesolevas asjas tuli anda hinnang meetmetele, mis käsitlevad nii finantsilisi, personali kui ka institutsionaalseid aspekte.

Vaidlus seisnes eelkõige selles, kas olukord, kus Austria andmekaitsekomisjon (edaspidi: DSK) kuulub föderaal-kantselei koosseisu, mis omakorda varustab DSK bürood nii personali kui ka seadmetega, on kooskõlas sõltumatuse nõuetega andmekaitse-direktiivi mõistes⁵⁰. Kohtujuristi hinnangul tuleks sätestada keeld tegelda muu ametialase tegevusega ning leidis, et föderaal-kantselei seos DSK-ga sellisel kujul ei ole kooskõlas järelevalveasutuse sõltumatuse nõudega⁵¹. Ka kohus tuvastas, et DSK juhtivliikmel ja föderaal-asutuse vahel esineb teenistussuhe, mis võimaldab kõnealuse juhtivliikme ülemusel kontrollida juhtivliikme tegevust teenistusliku järelevalve kaudu, tekitades sellega järelevalveasutusele „ennetava kuulekuse“. Samas leidis kohus, et liikmesriigid võivad ka eelarveõiguse osas ette näha, et järelevalveasutus sõltub konkreetse ministeeriumi ametkonnast, kuid niisugusele asutusele vajaliku personali ja töövahendite andmine ei tohi takistada asutusel oma ülesannete täitmist „täiesti sõltumatult“ andmekaitse-direktiivi tähenduses. Kuna DSK koosneb föderaal-kantselei ametnikest, kusjuures DSK teostab järelevalvet ka föderaal-kantselei suhtes, siis kätkeb DSK otsuste mõjutamise ohtu. DSK ei ole sellisel kujul väljaspool igasugust erapoolikuse kahtlust, mistõttu on vastuolus „sõltumatuse“ nõudega.⁵²

⁴⁷ EK nr C-518/07, kohtujuristi Ján Mazák ettepanek, p-d 23, 29-30.

⁴⁸ EKo 09.03.2010, nr C-518/07, p 36.

⁴⁹ EK nr C-614/10, Euroopa Komisjon vs Austria Vabariik, kohtujuristi Ján Mazák ettepanek, p-d 26-27.

⁵⁰ EKo 16.10.2012, nr C-614/10, p 25-26.

⁵¹ EK nr C-614/10, Euroopa Komisjon vs Austria Vabariik, kohtujuristi Ján Mazák ettepanek, p 33 ja 40.

⁵² EKo 16.10.2012, nr C-614/10, p-d 48, 58 ja 61.

Seega kohus ei välista, et järelevalveasutus võiks olla valitsusasutuse allasutus ning tema eelarve kajastuks valitsusasutuse eelarves. Kohus ei välistanud ka valitsusasutuselt pakutavat personali- ega tehnikatuge tingimusel, et see kuidagi ei mõjuta järelevalveasutuse sõltumatust. Välistatud on vaid teenistuslik või muu järelevalve, mis võiks seada kahtluse alla järelevalveasutuse erapoolikuse. Tähelepanuväärne on aga see, et kohus on selles lahendis otsesõnu määratlenud autonoomse andmekaitse järelevalveasutuse sõltumatuse kriteeriumi: DSK ei saa olla föderaalkantselei koosseisus, vaid peab olema eraldiseisev⁵³.

Kolmandas kohtuasjas C-288/12 põrkuvad omavahel sõltumatuse kriteerium ja institutsioonilised muudatused. Kohus asus seisukohale, et andmekaitse direktiivis sisalduvat sõltumatusenõuet tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab kohustust pidada kinni järelevalveasutuste ametiaja kestusest kuni selle möödumiseni ja lõpetada see ennetähtaegselt üksnes kohaldatavates õigusaktides kehtestatud norme ja tagatise järgides. Liikmesriikidel on vabadus kehtestada ja muuta institutsionaalset mudelit, mida nad peavad oma järelevalveasutustele kõige sobivamaks, kuid seda tuleb teha andmekaitse direktiivi artikli 28 lg 1 teisest lõigust tulenevat järelevalveasutuste sõltumatust tagades.⁵⁴ Seega järelevalveasutuse reorganiseerimisele tuginedes ei ole võimalik järelevalveasutuse juhi ametiaega lõpetada, sest kuigi nad võivad olla struktuuri või organisatsiooni poolest põhimõtteliselt erinevad, on neil sisuliselt identsed ülesanded ning üks eesmärk. Tagamaks järjepidevust ja usaldatust juhtumite menetlemisel, tuleb asutuse ümberkorraldamisel kinni pidada ametiaja kestuse kui ühest sõltumatuse kriteeriumist⁵⁵.

Käsitletud kohtuotsuste analüüsi tulemusena võib seega andmekaitse direktiivis järelevalveasutuse autonoomse sõltumatuse nõuet defineerida sõltumatuse aspektide kaudu järgmiselt:

1. funktsionaalne sõltumatus – võimaldab tegutseda vabalt, juhenditest sõltumata ning surveta, sh vaba välisest otsesest või kaudsest mõjust;
2. sõltumatu personal – kuigi kohus seda nii otsesõnu ei kehtestatud nagu kohtujurist pakkus, paigutab autor siia alla ikkagi keelu tegeleda muu ametialase tegevusega. Järelevalveasutuste juhi kohale asuvad isikud saab nimetada parlament või valitsus, seejuures kehtib kohustus kinni pidada ametiaja kestusest kuni selle möödumiseni, mida

⁵³ *Ibid*, p 60.

⁵⁴ EKo 08.04.2014, nr C-288/12, Euroopa Komisjon vs Ungari, p-d 55 ja 60.

⁵⁵ EKo 08.04.2014, nr C-288/12, 61.

saab lõpetada ennetähtaegselt üksnes kohaldatavates õigusaktides kehtestatud norme ja tagatise järgides;

3. finantsiline sõltumatus – järelevalveasutuse eelarve võib ette näha valitsusasutuse eelarve koosseisus;
4. institutsionaalne sõltumatus – järelevalveasutus asub justkui väljaspool klassikalist haldushierariat, st on küll üks osa täitevvõimust, aga sõltumatu kõigist ametiasutustest: välistatud riiklik ja teenistuslik järelevalve järelevalveasutuse üle, kuid järelevalveasutuse otsused alluvad kohtulikule kontrollile. Seadusandja võib määratleda järelevalveasutuse ülesanded ning kohustada esinema ülevaatega tehtud tööst parlamendi ees.

Paraku on need kriteeriumid pälvinud ka üksjagu kriitikat, kellede hulgas suurimaks kritiseerijaks on arusaadavatel põhjustel Balthasar, kes varasemalt töötanud Austria Föderaalkantsleis⁵⁶. Autori hinnangul mõned märkused siiski väärivad esiletõstmist:

1. esmalt pidas ta põhjendamatuks, et andmekaitseasutustele kohalduv sõltumatuse kriteerium on märksa laiem, kui kohtutele, põhjendades vastuolu sellega, et andmekaitseasutuste kui haldusorganite otsused on allutatud kohtulikule kontrollile;⁵⁷
2. järelevalveasutuse eelarve võib olla valitsusasutuse eelarve koosseisus tähendab Balthasari arvates seda, et rahastamise esialgne jaotamine jääb põhimõtteliselt valitsuse pädevusse, seega on valitsusel õigus teostada järelevalvet rahaliste vahendite kasutamise üle ning see on kooskõlas järelevalveasutuse "täieliku sõltumatusega";⁵⁸
3. sõltumatu järelevalveasutuse nõue tuleneb lisaks andmekaitse direktiivile alates 01.12.2009 ka ELi esmasest õigusest, ELi põhiõiguste harta artikli 8 lg-st 3. Üheski kohtuotsuses hartale aga ei viidata. Võrreldes andmekaitse direktiiviga ei sätesta harta sõltumatuse nõuet ilma tugevdava määrsõnata „täielikult“.⁵⁹

Zemanek jõuab kohtulahendite üle arutledes aga küsimuseni, kas liikmesriikide kohustus vabastada järelevalveasutused oma täitevvõimust hierarhiast saab põhineda üksnes liidu

⁵⁶ Alexander Balthasar on varasemalt töötanud Austria Föderaalkantsleis. Arvutivõrgus: <https://at.linkedin.com/in/alexanderbalthasar> (26.03.2018)

⁵⁷ A. Balthasar. Complete Independence of National Data Protection Supervisory Authorities – Second Try: Comments on the Judgment of the CJEU of 16 October 2012, C-614/10 (European Commission v. Austria), with Due Regard to Its Previous Judgment of 9 March 2010, C-518/07 (European Commission v. Germany). *UtrechtLawReview*, vol 9 (2013), lk 30.

⁵⁸ A. Balthasar, lk 38.

⁵⁹ *Ibid*, lk 39.

teisesest õiguseaktist, aga jätab sellele küsimusele ka ise ka vastamata⁶⁰. Kõige enam heidetakse Euroopa Kohtule ette termini „sõltumatuse“ defineerimist nii laiaulatuslikult, mis seab meelevaldselt andmekaitse kõrgemale kaitsetasemele võrreldes teiste põhiõigustega. Võrdluseks on toodud, et hartas tunnustatud õigused, näiteks IV jaotises kaitstud tööõigused või artiklis 17 kaitstud omandiõigus kuuluvad üksnes kohtulikule kaitsele, mitte aga kaitsele sõltumatute järelevalveasutuste poolt.⁶¹

Kriitikast hoolimata on sõltumatuse kriteeriumid kohtuotsustega fikseeritud ning nendest tuleb liikmesriikidel lähtuda. Järgmiselt autor analüüsib, kes teostab Eesti Vabariigis sõltumatut järelevalvet isikuandmete töötlemise nõuete järgimise üle ning millised õiguskaitsevahendid tagavad nõuete järgimist.

1.3. Sõltumatu järelevalveasutus – Andmekaitse Inspeksioon

IKS § 32 alusel teostab IKSi ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle järelevalvet AKI, kes on IKSist tulenevate ülesannete täitmisel sõltumatu⁶². AKI on Justiitsministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, kelle kuld kaetakse riigieelarvest ning valitsemisalast tulenevalt eelarve kinnitab, muudab ja eelarve täitmist kontrollib justiitsminister⁶³. Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakond korraldab AKI tegevust ja teostab järelevalvet seadusega ettenähtud alustel ja korras⁶⁴. AKI koosseisus on 19 teenistukohta: AKI juhib peadirektor, kelle nimetab justiitsministri ettepanekul viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus.⁶⁵ Ülejäänud ametikohad on tähtajatud⁶⁶.

2016. aasta aastaraamatust nähtuvalt töötas 2016. aastal 18 ametnikku (töölepingulised tugiteenused on asutusest välja viidud) ning kuigi ametkonna koosseis on olnud seni enamasti stabiilne, siis 2016. aastal lahkus viis ametnikku töölt. Põhjuseks on olnud nii pensionile minek

⁶⁰ J. Zemanek., lk 1762.

⁶¹ O. Lynskey, lk 263-264.

⁶² Isikuandmete kaitse seadus¹, RT I 2007, 24, 127... RT I, 06.01.2016, 10.

⁶³ Andmekaitse Inspeksiooni põhimäärus ja koosseis. JMm 14.02.2007 nr 10. – RTL 2007, 17, 266... RT I, 14.10.2016, 5., §-d 1 ja 4.

⁶⁴ Justiitsministeeriumi põhimääruse kinnitamine. VVm 23.12.1996 nr 319. – RT I 1997, 1, 7... RT I, 29.12.2017, 55., p 41 alapunkt 9.

⁶⁵ Andmekaitse Inspeksiooni põhimäärus ja koosseis. JMm 14.02.2007 nr 10. – RTL 2007, 17, 266... RT I, 14.10.2016, 5., §-d 1, 4, 15 ja 18.

⁶⁶ AKI veebileht. Arvutivõrgus: <http://www.aki.ee/et/inspeksioon/kontaktid-nouandetelefon> (26.03.2018)

kui ka palgasurve, mistõttu on AKI pidanud oma eelarves ümber tõstma kuluartikleid, nt majanduskulust tööjõukulusse. 2016. aasta eelarve oli 700 821 eurot, mis kasvas võrreldes 2015. aastaga tänu Riigi Infosüsteemi Ametilt andmekogude järelevalve ülevõtmisega ca 29 000 eurot. AKI eelarvesse lisandus ühe ametikoha kulu, mis jagati olemasolevate ametnike palkade vahel.⁶⁷ Siia kõrvale võiks tuua 2008. aasta, kui AKI koosseisus oli 23 ametikohta (sh tugifunktsioone täitvas üldosakonnas kolm ametikohta), millest perioodi 2008. aasta lõpul oli täidetud 17. Põhjenduseks oli toodud, et ühe vaba ametikoha täitja teenistussuhe oli peatatud, ülejäänud vabadel kohtadel puudus palgafond. 2008. aastal lahkus inspeksioonist seitse ametnikku. 2008. aastaraamatust nähtub, et AKI 2008. aasta eelarve oli pärast kärbet 9 062 006 krooni, so 579 167,74 eurot.⁶⁸ Eeltoodust nähtub, et kuigi AKI eelarve on Justiitsministeeriumi eelarvereal ning sellest tulenevalt teeb seal muudatusi justiitsminister, siis eelarve ümberkujundamisel arvestatakse AKI vajaduste ja ettepanekutega. Sellist lähenemist on toetanud ka Euroopa Kohus⁶⁹. Lisaks eelarveaspektile on arvestatud peadirektori ametikestusega. Järgmiselt võtame vaatluse alla aga AKI kujunemislugu, et saada ülevaade kas ja kuidas on arvestatud sõltumatuse teiste aspektiga ning kuidas need sobituvad EK seisukohaga.

Riigikogu võttis esimese isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi: 1996IKS) vastu 12.06.1996, mis pani § 34 lg-ga 1 Vabariigi Valitsusele ülesandeks moodustada 1997. aasta 1. jaanuariks andmekaitse järelevalveasutuse⁷⁰. Nii nägigi Vabariigi Valitsus 27.12.1996 määrusega nr 324 ette, et andmekaitse järelevalveasutuseks on Siseministeeriumis asuv andmekaitse osakond⁷¹. Andmekaitse direktiivist ning 1996IKS § 28 lg-st 4 tulenev sõltumatuse nõue kohaldati Siseministeeriumi põhimääruse⁷² täienduses aga vaid ministeeriumi andmekaitse osakonna juhataja suhtes, kellel lasus kohus olla andmekaitse järelevalve funktsioonide täitmisel sõltumatu.⁷³

⁶⁷ AKI 2016. aasta aastaettekannet, lk 11-12. Arvutivõrgus:

http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/aastaraamat_2016.pdf (28.02.2018)

⁶⁸ AKI 2008. aasta aastaettekannet, lk 15-16. Arvutivõrgus:

http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/2008.pdf (28.02.2018)

⁶⁹ EKo 16.10.2012, nr C-614/10, p-d 48, 58 ja 61.

⁷⁰ Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 1996, 48, 944.

⁷¹ Andmekaitse järelevalveasutuse kohta. VVm 27.12.1996 nr 324. – RT I 1997, 4, 14.

⁷² Siseministeeriumi põhimääruse kinnitamine. VVm 26.11.1996 nr 297. – RT I 1996, 84, 1507.

⁷³ Andmekaitse järelevalveasutuse kohta. VVm 27.12.1996 nr 324. – RT I 1997, 4, 14., p 2 alapunkt 2, millega täiendati Siseministeeriumi põhimäärust punktiga 30¹ sõnastuses: “30¹. Ministeeriumi andmekaitse osakonna juhataja on andmekaitse järelevalve funktsioonide täitmisel sõltumatu ja tegutseb lähtudes isikuandmete kaitse seadusest, muudest seadustest ja nende alusel kehtestatud õigusaktidest.”

Eelnevalt leidis autor, et järelevalveasutus peab olema vaba igasugusest välisest otsesest või kaudsest mõjust. Siseministeeriumi põhimääruse punkt 26 alapunkti 3 kohaselt kohaliku halduse ja rahvastikuprobleemide asekanstler teeb ettepanekuid talle alluvate osakondade (sh andmekaitse osakonna) juhatajate edutamiseks ning neile ergutuste kohaldamiseks ja distsiplinaarkaristuste määramiseks⁷⁴. Eeltoodust nähtub, et asekanstler sai hinnata andmekaitse osakonna juhataja tegevust tema edutamisega seoses, aga ka viia tema suhtes läbi distsiplinaarmenetlust. EK on sedastanud, et sellisel ametnikul võib kujuneda ülemuse suhtes „ennetav kuulekus”⁷⁵, mistõttu ei ole niisugune järelevalve kooskõlas sõltumatuse nõudega, millele peavad vastama asutused, kes teostavad järelevalvet isikuandmete kaitse üle⁷⁶. See on ilmselt ka põhjus, miks 1998. aasta lõpus loodi Siseministeeriumi valitsemisalasse eraldiseisva ametiasutuseks AKI, kelle peamiseks ülesandeks sai kontrollida 1996IKS ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete järgimist⁷⁷. Sellisel kujul oli järelevalveasutus jätkuvalt valitsusasutuse struktuuris ning peadirektor oli aruandekohustuslik siseministri ees. Lisaks oli AKI-l kohustus esitada kord aastas avalikkusele aruanne asutuse ülesannete täitmise kohta ning inspeksiooni tegevuse seaduslikkust kontrollis Riigikogu vastav komisjon.⁷⁸ EK hinnangul ei välista andmekaitse direktiiv parlamendi igasugust mõju ning toob näidetena juhi ametisse nimetamist parlamendi poolt või juhi aruande kohustust parlamendi ees⁷⁹. Autori hinnangul, ei hõlma kohtu seisukoht aga Riigikogu komisjoni teostatavat seaduslikkuse kontrolli.

01.10.2003⁸⁰ jõustunud isikuandmete kaitse seaduses (edaspidi: 2003IKS) on sätestatud tõhusamad meetmed sekkuda ebaseaduslikku isikuandmete töötlusse (õigus nõuda ettekirjutusega isikuandmete töötlejalt töötlemise peatamist jm) ning vajadusel ise rakendada asendustäitmise ja sunniraha seaduses (edaspidi: ATSS) sätestatud korras viivitamatult isikuandmete organisatsioonilisi, füüsilisi ja infotehnilisi turvameetmeid hoidumaks isiku õiguste ja vabaduste kahjustamist.⁸¹

⁷⁴ Siseministeeriumi põhimääruse kinnitamine. VVm 26.11.1996 nr 297. – RT I 1996, 84, 1507.

⁷⁵ EKo, 09.03.2010, nr C-518/07, p36.; EKo 16.10.2012 nr C-614/10, p 51.

⁷⁶ EKo 16.10.2012 nr C-614/10, p 59.

⁷⁷ Vabariigi Valitsuse seaduse § 66 ja isikuandmete kaitse seaduse § 27 muutmise seadus, RT I 1998, 111, 1833.

⁷⁸ Andmekaitse Inspeksiooni põhimääruse kinnitamine. SMm 01.02.1999 nr 5. –RTL 1999, 22, 254., p 10
alapunkt 1 ja p-d 24 ja 25.

⁷⁹ EKo 09.03.2010, nr C-518/07, p-d 43-46.

⁸⁰ Isikuandmete kaitse seadus, RT I 2003, 26, 158... RT I 2007, 24, 127.

⁸¹ Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 1196 SE juurde, p 3.1.7. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fda65853-f05c-3b4e-ad4f-27f017828fcd/Isikuandmete%20kaitse%20seadus> (23.02.2018)

Lisaks eeltoodule on 2003IKSiis tõhustatud AKI sõltumatuse garantiid Euroopa Komisjoni soovitud tulenevalt. Seletuskirjast nähtuvalt on korrigeeritud osa, mis puudutab AKI juhi sõltumatuse tagatist, juhile esitatavaid nõudeid ning ametisoleku aega. Kõrgendatud nõuded tulenevad andmekaitsealase järelevalve spetsiifikast ja vajadusest tagada järelevalveasutuse sõltumatus. Nii ei tohi AKI juht ametisoleku ajal töötada muudel palgalistel töö- või ametikohtadel, välja arvatud pedagoogiline ja teadustöö. 2003IKSi kohaselt nimetab Vabariigi Valitsus siseministri ettepanekul järelevalveasutuse juhi ametisse viieks aastaks ametisse, kuid mitte rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku.⁸² Ametiaja kestuse osatähtsust on rõhutanud aastaid hiljem ka EK, tuues välja, et oluline on muuhulgas ametiaja kestusest kinnipidamine kuni selle lõppemiseni, st ametiaja ennetähtaegne lõpetamine saab toimuda vaid objektiivselt kontrollitavatel mõjuvatel põhjustel, mis tuleb läbi viia kohaldatavates õigusaktides sätestatud sõltumatusenõudeid järgides⁸³.

Lisaks eeltoodule viidi 2003. aastal olulise muudatusena sisse kohustus esitada iga aasta 1. detsembriks seaduse täitmise kohta ettekanne Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile. Seda on põhjendatud vajadusega teavitada avalikkust isikuandmete töötlemise olulisematest aspektidest, anda andmesubjektidele teavet toimunud rikkumistest ja riskidest seoses isikuandmete töötlemisega, selgitada arenguid ja kohtupraktikat andmekaitseliste küsimuste osas ning selle läbi tugevdada avalikkuse kontrolli osatähtsust üldiseks kasutamiseks mõeldud isikuandmete kaitse vallas.⁸⁴

2007. aastal viidi AKI sõltumatuse tagamise eesmärgil Siseministeeriumi valitsemisalast Justiitsministeeriumi valitsemisalasse⁸⁵ ning muudeti AKI juhile esitatavaid nõudeid ning ametisse nimetamise ning ametist vabastamise korda. Muudatusettepanekud tulenesid eeskätt Schengeni hindamisel väljatoodud probleemidest Eesti andmekaitse valdkonnas. Kitsaskohana toodi hindamisraportis esile andmekaitse ametkonna sõltumatuse tagamine, mis seondub eelkõige AKI peadirektori ametist vabastamisega. Seletuskirjas leiti, et peadirektori ametist vabastamise alused peaks sarnanema pigem kohtunike ametist vabastamisega, mitte aga niivõrd (kõrgete) riigiametnike ametist vabastamisega. Uue korra kohaselt nimetab ametisse ja

⁸² *Ibid*, p 3.1.7.

⁸³ EKo 08.04.2014, nr C-288/12, p-d 50 ja 55.

⁸⁴ Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 1196 SE juurde, p 3.1.7.

⁸⁵ Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu 1078 SE juurde, lk 3. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/187c7904-68ff-386b-bec3-557c4f4a5ad0/Isikuandmete%20kaitse%20seaduse%20ja%20Vabariigi%20Valitsuse%20seaduse%20muutmise%20seadus> (23.02.2018)

vabastab ametist Vabariigi Valitsus justiitsministri ettepanekul, olles eelnevalt ära kuulanud Riigikogu põhiseaduskomisjoni seisukoha. Lisaks sätestati AKI juhi kandidaadi julgeolekukontrolli nõude ning täiendav keeld AKI juhile osaleda erakondade tegevuses.⁸⁶

01.01.2008 jõustunud ning käesoleva töö kirjutamisel kehtivast IKS-ist⁸⁷ on välja jäetud keeld nimetada AKI juhti ametisse rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku, sest seda on peetud põhjendamatult piiravaks. Seletuskirjast nähtuvalt ei ole kõnealune ametikoht sellise iseloomuga ega oma taolist ühiskondlikku mõju, et oleks tingimata vajalik piirata järjestikuse ametisoleku kestust.⁸⁸ Seega on säilinud ametisse nimetamine piiratud tähtjaks, so IKS § 36 lg 1 kohaselt viieks aastaks, aga kadunud on keeld olla samas ametis enam kui kaks ametiaega.

Seletuskirjas on välja toodud olulisema uuendusena eraldi ette nähtud AKI peadirektori vabastamise kord, mida otsustab Vabariigi Valitsus justiitsministri ettepanekul, kuulates eelnevalt ära Riigikogu põhiseaduskomisjoni seisukoha. Seda on kohustuslik järgida, kui vabastamine toimub distsiplinaarsüüteo eest või pikaajalise töövõimetuse tõttu. Nõuet on põhjendatud asjaoluga, et isikuandmete töötlemise nõuetest kinnipidamise järelevalvamil puudutab AKI tegevus ka kõiki põhiseaduslikke institutsioone ning tegemist on olulise põhiõiguste kaitse valdkonnaga. Samuti tagatakse sellega paremini AKI sõltumatus.⁸⁹

Euroopa Kohus on öelnud, et järelevalveasutuste sõltumatuse tagatise eesmärk on tagada isikuandmete töötlemisel üksikisikute kaitset käsitlevate sätete järgimise üle teostatava kontrolli tõhusus ja usaldusväärsus ning seda tuleb tõlgendada nimetatud eesmärki arvestades.⁹⁰ AKI kujunemisloos ning seniste tegutsemisaastatel ei ole sõltumatuse tõlgendus olnud üheselt selge. Seletuskirjadest nähtuvalt on tuginetud erinevatele hinnangutele ja aimu annab, et ka Euroopa Kohtu lahenditele. Samas jääb autorile arusaamatuks, miks näiteks tugineti sõltumatuse tagamisele muuhulgas ka valitsemisala muutmisel. Kahjuks ei andnud ka seletuskiri sellele ühtset vastust. Kokkuvõttes võib aga öelda, et enam on aegade jooksul pälvinud tähelepanu järelevalveasutuse juhi sõltumatust tagavad nõuded. Autori hinnangul ei ole AKI kujunemisloos sõltumatust analüüsitud eespool käsitletud kriteeriumite kaudu. Et autor

⁸⁶ Isikuandmete kaitse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seadus, RT I 2007, 11, 53.

⁸⁷ Isikuandmete kaitse seadus¹, RT I 2007, 24, 127.

⁸⁸ Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu¹ 1026 SE juurde, p 3.7. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/adf18590-e176-3c6f-91c0-6ffa8f501cb0/Isikuandmete%20kaitse%20seadus%C2%B9%20> (25.02.2018).

⁸⁹ *Ibid*, p 3.7.

⁹⁰ EKo 09.03.2010, C-518/07, p 25.

saaks anda ise sellise hinnangu, siis tuleb uurida täiendavalt andmekaitsereeglite kohaldamise ulatust ning AKI rakendatavaid meetmeid nõuete täitmise tagamiseks isikuandmete töötlemisel.

1.3.1. Andmekaitsereeglite kohaldamisala ja järelevalve ulatus

Andmekaitsedirektiivi artiklist 1 tulenevalt on direktiivi eesmärk kaitsta isikuandmete töötlemisel füüsiliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi ning eelkõige nende õigust eraelu puutumatusele. Sõnasõnalt samasugune eesmärk on sõnastatud ka IKS §-s 1. Siiski ei laiene andmekaitsereeglid kõikidele juhtudele.

Andmekaitsedirektiiv ei laiene artikli 3 kohaselt füüsilise isiku isiklikel või kodustel eesmärkidel isikuandmete töötlemisele. Lisaks ei kohaldata direktiivi isikuandmete töötlemise suhtes, kui see toimub sellise tegevuse käigus, mis jääb väljapoole ühenduse õigust ja rõhuasetusega „igal juhul“ sellise töötlemise suhtes, mis on seotud avaliku korra, riigikaitse, riigi julgeoleku (sealhulgas riigi majanduslik heaolu, kui töötlemine on seotud riigi julgeoleku küsimustega) ja riigi toimingutega kriminaalõiguse valdkonnas.

IKS-is on mõnevõrra täpsustatud andmekaitsereeglite kohaldamisala. Ilmselt on IKS-i kohaldamisalast välja jäetud isikuandmete töötlemine füüsilise isiku poolt isiklikul otstarbel (nt kirjavahetus ja kontaktandmete loetelud, sünnipäevade kalender jms). Kuigi on välistus ka andmekaitsedirektiivis ilmne, selgitatakse ikkagi seletuskirjas täiendavalt, et selliseid andmete töötlemise juhte oleks praktikas sisuliselt võimatu kontrollida ning oht andmesubjekti õiguste rikkumiseks seoses tema kohta käivate andmete isiklikeks vajadusteks töötlemisega on ilmselt vähene. Samuti võiks andmekaitsereeglite järgimise kontrollimine (nt sisenemine eluruumi, isiklike asjade ja dokumentide läbivaatus jms) iseenesest ülemääraselt riivata isikuandmeid töötleva füüsilise isiku enda eraelu puutumatust. Siiski kohaldub erand isikuandmete töötlemisel füüsiliste isikute poolt üksnes isiklikul otstarbel.⁹¹

IKS-i § 2 lg 1 p 2 kohaselt jäävad kohaldamisalast välja ka isikuandmed, mida üksnes edastatakse läbi Eesti territooriumi, ilma, et neid andmeid Eestis muul viisil töödeldaks. Andmed edastatakse küll Eestis asuvaid seadmeid ja vahendeid (nt võrguserver) kasutades, kuid tähtsust omab hoopis, et selliste andmete töötlemine vastaks lähte- ja sihtriigi

⁹¹ Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu¹ 1026 SE juurde, p 3.2.

andmekaitseõuetele. Seega saab selline regulatsioon tuleneda andmeid vastu võtvate riikide õigusaktidest ega kuulu kuidagi Eesti õigusaktide reguleerimisalasse.⁹²

Lisaks eeltoodule on veel üks erand. Nimelt on IKS-i kohaldamisalast välja jäetud isikuandmeid sisaldava riigisaladuse osas, va üksikutel juhtudel⁹³. Kuigi ka siin tuleneb välistamise alus andmekaitse direktiivist, on seletuskirjas siiski väljajätmist põhjendatud asjaoluga, et sellise teabe kaitse tase on juba olemuslikult kõrgem ning töötlemise turvanõuded tunduvalt rangemad kui IKS-is sätestatu, mistõttu puudub vajadus neid täiendavalt kaitsta. Kõnealune erand välistab ka pädevusvaidlusi julgeolekuasutuste (Kaitsepolitseiamet ja Teabeamet) ja AKI vahel seoses võimaliku konkureeriva järelevalvega isikuandmete töötlemise üle. Puudub ka oht, et salastatud teave võiks saada teatavaks mõnele AKI ametnikule, kellel puudub salastatud teabele juurdepääsuõigus. Isikuandmeid sisaldava salastatud teabe kandja salastatuse tähtaja lõppemise järgselt muutuvad salastatud teabeks olnud isikuandmed automaatselt tavalisteks isikuandmeteks ning siis rakendub ka tavapärane andmekaitse regulatsioon.⁹⁴

Korralduseseaduse jõustumisega 2014. aastal on hakatud eristama riiklikku järelevalvet haldusjärelevalvest, mida autor käsitleb täpsemalt punktides 1.3.2.1 ja 1.3.2.2. Selline vahetegu on aga tekitanud IKS-i ja sellest tuleneva järelevalve kohaldamisalas omakorda veel ühe erandi. Nimelt haldusjärelevalve raames teostab üks haldusorgan kontrolli teise haldusorgani üle. Riigikohus on rõhutanud, et kuigi Riigikogu Kantselei on riigiasutus, ei ole ta Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi: VVS) tähenduses käsitatav haldusorganina, mistõttu ei saa tema tegevuse üle haldusjärelevalvet justkui teostada. Kehtiv õigus ei näe otsesõnu ette ka riiklikku järelevalvet riigiasutuste, sealhulgas Riigikogu Kantselei üle. Eeskätt leidis riigikohus, et Riigikogu kui seadusandliku kogu otsealluvuses oleva ning teda teenindavaks riigiasutuseks oleva Riigikogu Kantselei üle riikliku järelevalve teostamine haldusorgani poolt on problemaatiline juba võimude lahususe põhimõtte valguses. Kolleegiumi arvates on selline kontroll võimalik vaid juhul, kui seadusandja oleks Riigikogu ja Riigikogu Kantselei sõnaselgelt sellisele kontrollile allutanud, kuid paraku sellist normi ei ole. Riigikohus mõõnis küll vajadust tagada ka Riigikogu ja tema organite töö läbipaistvus ning üldist huvi pakkuva

⁹² Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu¹ 1026 SE juurde, p 3.2.

⁹³ IKS § 2 lg 3: Kui see tuleneb 19.07.1990 allakirjutatud konventsioonist, millega rakendatakse 14.06.1985 Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingut kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel (Schengeni konventsioon) või 26.07.1995 vastuvõetud Euroopa Liidu lepingu artiklil K.3 põhinevast Euroopa Politseiameti konventsioonist (Europoli konventsioon).

⁹⁴ Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu¹ 1026 SE juurde, p 3.2.

teabe ulatuslik avalikustamine, mistõttu kolleegiumi hinnangul tuleks üle vaadata avaliku teabe valdkonnas kontrolli teostamist puudutavad õigusaktid. Kuid kolleegium on ka seisukohal, et kontrollivolitused ei pea kindlasti olema selle valdkonna haldusorganil.⁹⁵ Kuigi lahend puudutab avaliku teabe valdkonda, tõusetub sama küsimus ka isikuandmete kaitse järelevalves. Võimude lahususe põhimõttest lähtuvalt on Riigikohus välistanud järelevalve aga ka kohtute ja kohtukantseleide üle. Sellele probleemile on juhtinud tähelepanu ka AKI, kes pidas kummastavaks, et neil justkui ei ole järelevalvepädevust kohtute (kohtukantseleide) üle, samas on neil aga jätkuvalt väärtegade menetlemise õigus kohtuametnike suhtes nendesamade asjaolude põhjal, kus järelevalvepädevust enam ei ole⁹⁶. Kuigi AKI 2015. aasta aastaraamatust nähtub, et Justiitsministeerium on lubanud otsida sellele õiguslikule segadusele lahenduse⁹⁷, siis käesoleva töö autor ei täheldanud ühegi õigusakti muutmist selle probleemi valguses. Sellegipoolest on AKI 2016. aasta aastaraamatus käsitletud isikuandmete kohtulahendites avalikustamise problemaatikat käsitletud pikemalt. Tõsi on, et AKI on seda sõnastanud kui probleemi kirjeldust ning käsitletud pigem kui soovitus 2017. aastaks, sest täpsemast tegevuskavast on välja toodud vaid pistelised kontrollid 2015. aastal.⁹⁸

Eeltoodust nähtuvalt kohaldub IKS pea alati isikuandmete töötlemisel nii era- kui ka avaliku sektori poolt ning erandid laienevad üheskoos eeskätt nii reeglite kohaldamisele kui ka järelevalvele. Riigikohtu hinnangul käsitatakse Eesti Vabariigi põhiseadusest (edaspidi: PS) §-s 26 sätestatud eraelu puutumatuse riivena muuhulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist⁹⁹ ehk teisisõnu isikuandmete töötlemist kõikvõimalikul viisil. Õigus eraelu puutumatusele ei ole aga üksnes kaitseõigus riigi sekkumise vastu, vaid see loob riigile ka positiivseid kohustusi. IKS-i eesmärk ongi kaitsta isikuandmete töötlemisel just füüsilise isiku põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige õigust eraelu puutumatusele. AKI on aga ellu kutsunud eeskätt andmekaitse direktiivi artikkel 28 alusel tagamaks IKS-i nõuete täitmist.¹⁰⁰ Seda kummastavam on 2015. aasta võimude lahususe seisukohast lähtuv Riigikohtu arvamus: IKS-i reeglid justkui laienevad nii Riigikogu kui ka kohtute kantseleide, aga järelevalvepädevust AKI-

⁹⁵ RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 14.

⁹⁶ AKI 2015. aasta aastaettekannet, lk 10. Arvutivõrgus: http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/AASTARAAMAT.pdf (28.02.2018)

⁹⁷ AKI 2015. aasta aastaettekannet, lk 10.

⁹⁸ AKI 2016. aasta aastaettekannet, lk 45-46.

⁹⁹ RKHKo 12.07.2012, 3-3-1-3-12, p 19; Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2.

¹⁰⁰ RKHKo 23.03.2016, 3-3-1-85-15, p 15.

l ei ole. Siiski võtame järgmiselt vaatluse alla AKI rakendatavad meetmed isikuandmete kaitse tagamisel.

1.3.2. Andmekaitse Inspektsiooni rakendatavad meetmed isikuandmete töötlemise nõuete rakendamise tagamisel

IKS § 32 lg 1 alusel teostab AKI isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle nii riiklikku kui ka haldusjärelevalvet. Lisaks volitab IKS § 44 AKI-t viima läbi väärteomenetlust. IKS § 33 lg 5 sõnastuses „AKI võib järelevalvemenetluse alata kaebuse alusel või omal algatusel“ võimaldab AKI-l kaaluda järelevalvemenetluse algatamist. Riigikohtu halduskolleegium on öelnud, et sellise kaalutusõiguse korral puudub isikul subjektiivne õigus nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist kolmanda isiku suhtes, küll aga võib puudutatud isik nõuda, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise üle kaalutusvigadeta, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushüve¹⁰¹. Seega ei ole AKI järelevalvekohustus absoluutne, kuid AKI-l lasub kaalumiskohustus ning seda peab AKI tegema kaalutusvigadeta. Järgmiselt käsitleb autor lähemalt kõiki AKI teostatavaid järelevalvevõimalusi ning toob esile, millised on rakendatavad avalikus sektoris.

1.3.2.1. Riiklik järelevalve

IKS sätestab AKI pädevusse kahte eriliiki järelevalvet, so riiklik ja haldusjärelevalve. Haldussisest ja -välist järelevalvet eristas juba 2000. aastate alguses Riigikogu menetluses olnud halduskorralduse seaduse eelnõu, kuid paraku jäi tookord see eelnõu tasandile¹⁰². Anno Aedmaa rõhutas veel 2004. aastal vajadust eristada haldusjärelevalvet riiklikust järelevalvest¹⁰³. Sellegipoolest jõuti Eesti õiguskorras vaheteo kinnitamiseni alles pea 10 aastat hiljem. 23.02.2011 vastu võetud korrakaitseseadus¹⁰⁴ (edaspidi: KorS) kui riikliku järelevalve raamseaduse § 1 lg 7 välistab KorS-i kohaldamist ühe haldusorgani poolt teise haldusorgani

¹⁰¹ RKHKo 23.03.2016, [3-3-1-85-15](#), p 13.

¹⁰² N. Parest. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. Juridica VI/2016, lk 384.

¹⁰³ A. Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. Juridica VII/2004, lk 502.

¹⁰⁴ Korrakaitseseadus, RT I, 22.03.2011, 4... RT I, 02.12.2016, 6.

tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse üle järelevalve teostamisel ning ühe haldusekandja poolt teise haldusekandja haldusülesande täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse üle järelevalve teostamisel. Riikliku ja haldusjärelevalve selgeks eristamiseks võttis Riigikogu 19.02.2014 vastu korrakaitse muutmise ja rakendamise seaduse¹⁰⁵, millega muudeti mitmeid haldusjärelevalvet käsitlevaid eriseadusi, sh VVS-i ning IKS-i. Vahetegu rakendus aga alles 01.07.2014 KorS-i ja sellega kaasnevate eriseaduste muudatuste jõustumisega.

Kuna AKI teostab isikuandmete töötlemise üle nii riiklikku kui ka haldusjärelevalvet, peab AKI lähtuma tegevuses muuhulgas VVS-s sätestatud haldusjärelevalve ning KorS-is sätestatud riikliku järelevalve regulatsioonist arvestades IKS-i erisustega. Menetlusliigi valikus tuleb teha selge vahetegu aga just seetõttu, et AKI teostab järelevalvet nii avalikus kui ka erasektoris ning sellest tulenevalt tuleb teha õige valik järelevalveliidis osas.

KorS-i § 2 lg 4 kohaselt on riikliku järelevalve eesmärk korrakaitseorgani tegevuse kaudu ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Haldusjärelevalve mõiste sätestab VVS¹⁰⁶ § 75¹, mille kohaselt on haldusjärelevalve ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle, mis hõlmab järelevalvatava tegevuse õiguspärasuse ning seaduses sätestatud juhul otstarbekuse kontrollimist. Seejuures sama paragrahvi teise lõike kohaselt ei tohi järelevalve all olev haldusorgan olla järelevalve teostaja alluvuses. Viimasel juhul oleks tegu juba teenistusliku järelevalvega.

Kuigi seletuskirjast nähtub¹⁰⁷, et haldusorgani mõiste sisustamisel on lähtutud haldusmenetluse seaduse¹⁰⁸ §-st 8, mille kohaselt haldusorgan võib olla riigiasutus, avalikõiguslik juriidiline isik, kollegiaalorgan, üksik ametnik või avaliku halduse ülesannet iseseisvalt täitma volitatud eraõiguslik isik, siis Riigikohus on välistanud järelevalve nt Riigikogu Kantselei või kohtukantselei üle¹⁰⁹. Seega tuleb Riigikohtu praktikast tulenevalt sisustada haldusorgani mõistet formaalselt (s.o lähtudes kuuluvusest täitevvõimu hulka), mitte materiaalselt (s.o lähtudes täidetavatest üles annetest)¹¹⁰. Milline haldusorgan on aga konkreetsel juhul järelevalve teostaja ja missugune on tema pädevus, tuleneb eriseaduse regulatsioonist ning tema

¹⁰⁵ Korrakaitseseaduse muutmise ja rakendamise seadus, RT I, 13.03.2014, 4.

¹⁰⁶ Vabariigi Valitsuse seadus, RT I 1995, 94, 1628... RT I, 28.12.2017, 19.

¹⁰⁷ Seletuskiri korrakaitseseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu 424 SE juurde, lk 30-31.

Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3> (28.02.2018)

¹⁰⁸ Haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354... RT I, 28.12.2017, 21.

¹⁰⁹ RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 14.

¹¹⁰ N. Parest, lk 384.

tegevusvaldkonnast tagada selles valdkonnas kehtivate normide järgimine ning kohustusest kontrollida sh teiste haldusorganite poolt seadusega või seaduse alusel kehtestatud nõuete järgimist. Eriseadusest tulenevalt võib juhtuda, et järelevalve teostaja võib kontrollida haldussüsteemis teises valitsemisalas asuvat haldusorganit, aga ka endast kõrgemalseisvat organit.¹¹¹ Nii näiteks IKS-st tulenevalt teostabki AKI haldusjärelevalvet oma pädevuse piires kõikide haldusorganite isikuandmete töötlemise üle, sh Justiitsministeeriumi ning teise ministeeriumi valitsemisala asutuste, aga ka Justiitsministeeriumi enda tegevuse üle. Seevastu on riikliku järelevalvesubjektid nii eraõiguslikud kui ka avalik-õiguslikud juriidilised, aga ka füüsilised isikud¹¹², st riiklikku järelevalvet saab teostada kõikide isikute üle, kes töötlevad isikuandmeid muul eesmärgil kui haldusülesande täitmine. Kuna aga riigiasutused ja kohalikud omavalitsused töötlevad isikuandmeid eeskätt seadusest tulenevate ülesannete täitmisel ning AKI saab siinkohal kontrollida isikuandmete töötlemise seaduslikkust ning otstarbekust, kohaldub riigiasutustele ja KOVidele haldusjärelevalve, mistõttu autor pikemalt riikliku järelevalve juures ei peatu.

1.3.2.2. Haldusjärelevalve

AKI teostab riigiasutuste ja KOVide suhtes haldusjärelevalvet, mistõttu lähtub AKI muuhulgas ka VVS-s sätestatuga arvestades IKS-i erisusi. Nii sätestab VVS § 75² üldised haldusjärelevalve meetmed. Nimetatud paragrahvi lõike 1 kohaselt on järelevalve teostajal õigus nõuda järelevalvatavalt seletusi ja dokumente, peatada järelevalvatava asjakohane ametnik või töötaja ning teda küsitleda, kontrollida meeleliselt või tehnilise vahendi abil järelevalvatava valduses olevat vallasasja, sealhulgas avada uksi ja kõrvaldada muid takistusi, võtta järelevalvatava valduses oleva vallasasi hoiule ning vajaduse korral hoiule võetud vallasasi müüa või hävitada, siseneda järelevalvatava territooriumile, piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi, jäädvustada olukorda, võtta proove ja näidiseid, samuti teostada mõõtmisi või ekspertiise. Lisaks juba loetletud meetmetele tuleneb IKS §-st 32³, et haldusjärelevalve teostamisel on AKI pädeval ametiisikul õigus takistamatult siseneda isikuandmete töötleja territooriumile või ruumi, nõuda isikutelt

¹¹¹ Seletuskiri korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu 424 SE juurde, lk 30-31.
Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3>
(25.02.2018)

¹¹² A. Aedmaa, lk 502.

asjakohaseid dokumente ja muud vajalikku teavet ning teha dokumentidest koopiaid ning saada juurdepääs isikuandmete töötleja seadmetele, samuti salvestatud andmetele ja andmetöötlusteks kasutatavale tarkvarale.

Isikuandmete töötlemise nõuete rikkumise tuvastamisel on AKI-l õigus IKS § 33 lg 2 alusel peatada isikuandmete töötlemine, nõuda ebaõigete isikuandmete parandamist, keelata isikuandmete töötlemine, nõuda isikuandmete sulgemist või töötlemise lõpetamist, sealhulgas hävitamist või edastamist arhiivi või isegi rakendada isiku õiguste ja vabaduste kahjustamise ärahoidmiseks vajaduse korral ATSS sätestatud korras viivitamata isikuandmete kaitseks organisatsioonilisi, füüsilisi ja infotehnilisi turvameetmeid. Siin on siiski vaid üks erand. AKI ei saa rakendada ATSS korras vajalikke turvameetmeid riigiasutuste suhtes, täpselt nagu ta ei saa rakendada ka sunniraha ettekirjutuse täitmata jätmisel. Selline keeld tuleneb *expressis verbis* vastavalt IKS § 33 lg 2 p-st 5 ja § 40 lg 2 kolmandast lausest, aga ka ATSS § 5 lg 1 viimasest lausest. Seejuures väärrib märkimist, et ATSS sai vastava täpsustuse just viimase IKS-i eelnõu menetlemisel. Seletuskirjast nähtus vajadus täpsustada AKI pädevust, tuues selgelt välja, „et kui isikuandmeid töötleb riigiasutus, siis isegi juhul, kui ta ei suuda isikuandmete kaitse nõudeid piisavalt täita, ei saa järelevalveasutuse tegevus tõkestada isikuandmete töötleja seadusest, välislepingust või Euroopa Liidu määrusest tulenevate ülesannete täitmist (nt keelata või peatada prokuratuuril süüdistatavate isikuandmete töötlemist vms)“ ega rakendada tema suhtes ATSSis ettenähtud sunnivahendeid. Täpsustust põhjendati asjaoluga, et kuigi IKS-i eelnõu menetlemise hetkel sai ATSS § 5 lg 1 kohaselt olla sunnivahendi adressaadiks olla üksnes iseseisev isik (sh avalik-õiguslik juriidiline isik, näiteks kohaliku omavalitsuse üksus või avalik-õiguslik ülikool jm, mis välistas adressaatide ringist riigiasutused), on praktikas AKI kohaldanud sunniraha näiteks Statistikaameti suhtes.¹¹³

Märkimist väärrib, et algselt nähti eelnõuga ette vaid võimalust AKI ettekirjutuse täitmata jätmisel vastav vaidlus lahendada VVS §-s 101 ettenähtud korras (kui asjaomaste asutuste ülesed ministrid kokkuleppele ei jõua, otsustab küsimuse Vabariigi Valitsus). Sellele pööras tähelepanu ka AKI, kes leidis, et olukorra lahendamine sellisel kujul ei võimalda kiiresti reageerida andmetöötlusnõuete rikkumistele riigiasutuste poolt. Riik on suurim isikuandmete töötleja ning seletuskirjast nähtuvalt on AKI kogemuse kohaselt isikuandmete töötlemise nõuete täitmisega probleeme eelkõige riigiasutustest. AKI hinnangul rikub välistus ka võrdse

¹¹³ Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu¹ 1026 SE juurde, p 3.7.

kohtlemise põhimõtteid, andes riigiasutustele põhjendamatud eelised sisuliselt süüdimatult piiranguteta isikuandmete töötlemiseks.¹¹⁴ IKS-i küll täiendati selliselt, et AKI-l on võimalus riigiasutuse vastu minna ettekirjutuse tähtaja jooksul täitmata jätmisel protestiga halduskohtusse. Autori hinnangul on see positiivne, sest kohtuinstants on juba põhiseadusest tulenevalt oma tegevuses sõltumatu ning sellega on täidetud ka andmekaitse direktiivist tulenev sõltumatuse nõue, aga ka võimalik kohtulik kontroll. Küll ei ole AKI seda õigust pidanud kunagi kasutama, kuid kahjuks AKI ei ole selle võimaluse kasutamata jätmist põhjendanud¹¹⁵.

Eeltoodu kokku võttes on ka autori hinnangul põhjendamatu selline vahetegu ning eriti kummastav oli tugineda asjaolule, et kui riigiasutus ei suuda isikuandmete kaitse nõudeid piisavalt täita, ei saa järelevalveasutus takistada riigiasutust täitmast näiteks seadusest tulenevat ülesannet. PS § 154 lg 1 kohaselt kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt võib KOV-idele panna kohustusi ainult seaduse alusel. Seega ka KOV töötleb isikuandmeid niisamuti avalike ülesannete täitmisel, mistõttu haldussunni kohaldamine võib ka tema tööd halvata. Lisaks peab KOV arvestama võimaliku kuni 9 600 euro suuruse sunniraha rakendamisega, mis on üsna märkimisväärne summa ühe väikese kohaliku omavalitsuse jaoks.

Andmekaitse direktiiv on lisaks eeltoodule näinud ette ka valdkonnad, mis jäävad isikuandmete kaitse kohaldamisalast välja. Seega julgeb autor väita, et IKS § 33 lg 2 p-s 5 sätestatud riigiasutuste välistamise kohustus on juhis, milliste andmist Euroopa Kohus taunib ning mis seab kahtluse alla AKI sõltumatuse. Olgugi, et formaalselt võttis seaduse vastu Riigikogu, ei saa jätta tähelepanuta, et seaduse algataja on Vabariigi Valitsus¹¹⁶ ning riigiasutused on eeskätt valitsusasutuste haldusalas.

Tõsi on, et mõni aeg hiljem KORS-i menetlemisel on seatud sunnivahendi rakendamise võimalust kahtluse alla juba seetõttu, et haldusjärelevalve tulemusena valminud ettekirjutus ei ole haldusakt haldusmenetluse seaduse § 51 lõike 1 tähenduses, sest sel aktil puudub halduseväline adressaat¹¹⁷. Kuna tegemist on haldussisese järelevalvega, siis käsitades haldusjärelevalvemenetlust haldusmenetlusena tekib küsimus õiguskaitsevahendite osas, sest

¹¹⁴ *Ibid*, AKI muudatusettepanek nr 28.

¹¹⁵ AKI 16.04.2018 nr 1.2.-1/18/795 A. Kallaste 17.03.2018 päringule (autori valduses).

¹¹⁶ Teave isikuandmete kaitse seaduse eelnõu¹ 1026 SE algatamise kohta. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/adf18590-e176-3c6f-91c0-6ffa8f501cb0/Isikuandmete%20kaitse%20seadus%C2%B9%20> (25.02.2018).

¹¹⁷ Seletuskiri korrakaitse seaduse eelnõu 49 SE juurde, lk 14. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4> (25.03.2018)

haldusekandjasisene vaidlus lahendatakse halduskohtus vaid erandjuhul ning ka haldusekandjate vaidluse kohtuliku lahendamise võimalused on piiratud¹¹⁸. Autor on seisukohal, et selline lähenemine on taaskord liialt riigiasutuste keskne, mis muuhulgas kohtleb neid ebavõrdselt võrreldes KOV-idega. Andmekaitse nõuded peavad olema täidetud kõrgeimal tasemel nii riigiasutustes kui ka KOV-ides. Arvestades, et riigiasutuse poolt isikuandmete kaitse nõuete rikkumise kõrvaldamiseks tehtud AKI ettekirjutuse täitmata jätmisel tuleb vastav vaidlus lahendada VVS §-s 101 ettenähtud korras (kui asjaomaste asutuste ülesed ministrid kokkuleppele ei jõua, otsustab küsimuse Vabariigi Valitsus), siis on kaheldav, kas selline lähenemine täidab andmekaitse direktiivist kantud eesmärki tagada isikuandmete kaitse sõltumatu järelevalveasutuse poolt. Eeltoodust tulemevalt vaatleb autor järgmiselt lähemalt senist AKI praktikat.

AKI avalikust dokumendiregistrist nähtuvalt on AKI pidanud väga palju ettekirjutus-hoiatusi tegema delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise kohustuse eiramise pärast. Kuigi see eeskätt puudutab erinevaid terviseasutusi (perearstikeskuse, hambaravikliinikud jm), on siiski AKI pidanud väljastama vastavad ettekirjutused muuhulgas ka Välisministeeriumile¹¹⁹ ning Sotsiaalministeeriumile¹²⁰.

IKS § 27 lg 3 kohustab isikuandmete töötlejat vähemalt kolm kuud enne registreeringu tähtaja möödumist esitama uue registreerimistaotluse delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimiseks. Kui Välisministeeriumile ja Sotsiaalministeeriumile tegi AKI ettekirjutuse hoiatusega „Kui isikuandmete töötleja jätab Andmekaitse Inspeksiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspeksioon pöörduda isikuandmete töötleja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks isikuandmete kaitse seaduse § 40 lg 1 alusel. Kui riigiasutusest isikuandmete töötleja ei täida Andmekaitse Inspeksiooni ettekirjutust, pöördub inspeksioon IKS § 40 lõike 4 alusel protestiga halduskohtusse.“, siis Rõuge Vallavalitsuse allasutuse Rõuge Hooldekodule või ka Iisaku Vallavalitsuse allasutusele Iisaku hooldekodule tegi AKI sama kohustuse rikkumise eest ettekirjutuse sunniraha hoiatusega ettekirjutuse tähtjaks täitmata jätmise eest, kummalegi 200 eurot. Viimasel juhtul on lisatud viide, et

¹¹⁸ N. Parest, lk 386.

¹¹⁹ AKI 06.06.2017 ettekirjutus-hoiatus isikuandmete kaitse asjas nr 2.1.-6/17/10. Arvutivõrgus: <http://adr.rik.ee/aki/dokument/5118233> (01.04.2018).

¹²⁰ AKI 14.10.2016 ettekirjutus-hoiatus isikuandmete kaitse asjas nr 2.1.-6/16/39. Arvutivõrgus: <http://adr.rik.ee/aki/dokument/4848888> (01.04.2018)

„sunniraha võib määrata korduvalt – kuni ettekirjutus on täidetud. Kui adressaat ei tasu sunniraha, edastatakse see kohtutäiturile täitemenetluse alustamiseks. Sel juhul lisanduvad sunnirahale kohtutäituri tasu ja muud täitekulud.“¹²¹

Omavahel saab võrrelda ka näiteks isikuandmete väljastamiskohustuse täitmist. Kui Viru Vangla, Veeteede Amet ja Riigimetsa Majandamise Keskus said ettekirjutused vaadata taotlused uuesti läbi ning väljastada selline teave, millele ei kohaldu IKS §-s 20 sätestatud keeldumise alused samas sõnastuses hoiatusega nagu see oli Välisministeeriumil või Sotsiaalministeeriumil, siis Pirita Linnaosa Valitsusele tehti sunniraha hoiatus sarnase ettekirjutuse täitmata jätmise korral summas 2 000 eurot¹²². 2016. aastal tegi AKI Politsei- ja Piirivalveametile ettekirjutuse väljastada isikule X teave selle kohta, kellele ja millisel eesmärgil edastati tema isikuandmeid andmekogust POLIS ning ettekirjutuse täitmata jätmise eest oli ettenähtud taaskord riigiasutusele kohane hoiatus¹²³. Samas 2013. aastal tegi AKI Lasnamäe Linnaosa Valitsusele ettekirjutuse hävitada rahvastikuregistrist saadud andmed sunniraha hoiatusega 640 eurot¹²⁴.

Kui nüüd eeltoodut üldistada, siis vahetegu riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste vahel on väga selge. Seejuures on arusaamatu, miks kasutab AKI IKS § 40¹ lg 1 alusel õiguse pöörduda isikuandmete töötleja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks vaid riigiasutuste puhul, kuigi tal on võimalus seda õigust kasutada ka KOV-ide suhtes. Tõsi on, et 2015. aastal täiendati IKS-i §-ga 40¹ nii juhtudeks, kui AKI ettekirjutust ei täida isikuandmete töötlejad, kellele ei saa määrata sunniraha, st riigiasutused¹²⁵. Samas on see AKI võimalus, mitte kohustus *expressis verbis* rakendada seda vaid riigiasutuste suhtes, mistõttu saab AKI seda samahästi rakendada ka KOV-ide suhtes selliste rikkumiste korral nagu näiteks registreerimistaotluste tähtaegselt esitamata jätmine.

¹²¹ AKI 17.11.2017 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/17/35. Arvutivõrgus: <http://adr.rik.ee/aki/dokument/5323761> (01.04.2018); AKI 15.06.2016 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/16/19. Arvutivõrgus: <http://adr.rik.ee/aki/dokument/4742627> (01.04.2018)

¹²² AKI 17.10.2017 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/17/20 (autori valduses); AKI 18.09.2017 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/17/12 (autori valduses); AKI 09.11.2016 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/16/42 (autori valduses); AKI 18.10.2016 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/16/40 (autori valduses)

¹²³ AKI 26.07.2016 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/16/25 (autori valduses)

¹²⁴ AKI 27.05.2013 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/13/70. (autori valduses)

¹²⁵ Seletuskiri karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 554 SE juurde, lk 121. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad> (09.04.2018)

Lisaks eeltoodule on selge vahetegu ka ettekirjutuste vaidlustamise korras. Nagu eespool juba viitasime, siis senise praktika kohaselt ei käsitleta riigiasutuste suhtes tehtud ettekirjutust haldusaktina HMS § 51 lg 1 mõistes, mistõttu saab seda vaidlustada VVS §-s 101 toodud korras ning vastavat viidet kõik eelpool käsitletud riigiasutuste suhtes tehtud ettekirjutused ka sisaldasid. KOV asutustele tehtud ettekirjutuse vaidlustamine toimub üldises korras, st haldusmenetluse seaduse alusel vaidemenetlusena või halduskohtumenetluse seadustiku alusel halduskohtus. Seega on sisuliselt AKI tegevus riigiasutuste suhtes allutatud asjaomaste valitsusasutuste ministrite kontrollile. Kuna ühel pool on AKI haldusalast tulenevalt justiitsminister, siis olemuslikult on see teenistuslik järelevalve millele viitab ka § 101 asukoht seaduse struktuuri¹²⁶. Kui asjaomased ministrid ei saavuta kokkulepet, siis lahendab vaidlust Vabariigi Valitsus. Selline käsitus on aga ilmselges vastuolus Euroopa Kohtu otsusest tuleneva tõlgendusega andmekaitse direktiivi artiklis 28 sätestatud sõltumatuse garantii osas, sest Euroopa Kohus on muuhulgas rõhutanud, „et pelk oht, et riiklikku järelevalvet teostavad asutused võiksid poliitiliselt mõjutada järelevalveasutuste otsuseid, on piisav selleks, et takistada viimati nimetatute poolt nende ülesannete täitmisel sõltumatult tegutsemist“¹²⁷. Ka Saksamaa, kellele Euroopa Kohus heitis ette järelevalveasutuse allutamist riiklikule kontrollile, tugevdas oma andmekaitsealane järelevalveasutuse sõltumatust sellega, et allutas tema tegevuse vaid kohtulikule kontrollile ning tegi aruandekohustuslikuks parlamendi ees¹²⁸.

1.3.2.3. Väärteomenetlus

IKS võimaldab AKI-le kohtuvälise menetlejana lisaks eeltoodule viia läbi väärteomenetlust § 44 alusel. See võib IKS § 42 alusel kõne alla tulla, kui AKI tuvastab delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimiskohustuse, isikuandmete kaitse turvameetmete eiramist või isikundmete töötlemise muude nõuete eiramist. Kuna aga tegu on väärteomenetlusega, mis on üks süüteomenetluse alaliike, siis tuleb kohaldada karistusseadustiku¹²⁹ (edaspidi: KarS) § 1 lg-st 1 tulenevalt üldosa sätteid ka IKS-i alusel algatatud väärteomenetluses. KarS § 14 lg 3 aga

¹²⁶ § 101 paikneb Vabariigi Valitsuse seaduse 7. peatükis „Teenistuslik järelevalve“.

¹²⁷ EKo 09.03.2010, C-518/07, p 42; EKo 16.10.2012, nr C-614/10, p-d 48 ja 50.

¹²⁸ T. Raabs. Germany: New Form of Establishment for Federal Data Protection Authority as Completely Independent Authority. European Data Protection Law Review (EDPL) 1 (2016) lk 112; Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Arvutivõrgus: https://www.bfdi.bund.de/DE/BfDI/Artikel_BFDI/UnabhaengigkeitBfDI.html (08.04.2018)

¹²⁹ Karistusseadustik¹. RT I 2001, 61, 364...RT I, 30.12.2017, 29.

välisab *expressis verbis* süüteomenetluse läbiviimist riigi, riikidevaheliste organisatsioonide, kohaliku omavalitsuse üksuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes. Nende vastutuse välisamine lähtub põhimõttest, et nad tegutsevad avalikes huvides ning juhitudvad oma ülesannete täitmisel seadustest ja nende alusel antud õigusaktidest. Lisaks ei ole mõeldav, et karistusfunktsiooni kandja hakkab iseennast karistama.¹³⁰ Selliselt tekiks absurdne olukord, mis seisneks rahalise ressursi ümberpaigutamises nn ühest taskust teise. Riik peab looma teised kontrollmehhanismid ja õiguskaitsevahendid, et tagada oma asutuste õiguspärane käitumine ning kompenseerida ametnike õigusvastaselt tekitatud kahju.¹³¹ Eesti Vabariigis on selliseks vahendiks haldusjärelevalve.

Siiski on Riigikohus toonitatud, et arvestades juriidilise isiku derivatiivse vastutuse põhimõtet KarS § 14 lg 3 välisab küll füüsiliste isikute tegude omistamise avaliku halduse kandjatele, kuid ei piira avaliku halduse kandjate tegevust suunavate füüsiliste isikute vastutust¹³². Seega on AKI-l võimalus väärteomenetluse korras võtta vastutusele füüsilised isikud, kes riigi- või kohaliku omavalitsuse nimel toiminguid tehes nõudeid eiravad. Ilmselt on siinkohal paslik visata õhku aga küsimus, kas ja millises ulatuses on väärte andmetöötuse korral võimalik juriidilist isikut vastutusele võtta, kuivõrd KarS § 14 lg 1 kohaselt vastutab juriidiline isik teo eest, mis on toime pandud tema organi, selle liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja poolt juriidilise isiku huvides. Andmetöötlusnõudeid rikuvad aga esmajoones keskastme spetsialistid, kes eeskätt töötlevad andmeid. Kuivõrd väärteomenetlust avaliku sektori suhtes ei ole võimalik kohaldada, siis autor selle küsimuse juures pikemalt ei peatu, vaid esitab järgmiselt näiteid, millistel juhtudel on AKI rakendanud süüteomenetlus nende isikute suhtes, kes avalikus sektoris töötades neile usaldatud volitusi kuritarvitanud.

AKI aastaraamatutest nähtuvalt on AKI seda võimalust ka aktiivselt kasutanud. Nii näiteks 2015. aastal lõpetas AKI väärteoasju 16, millest 14 lõppesid trahviga. Seejuures pooled karistused olid isikuandmete tööalase juurdepääsu õiguse väärkasutamise eest (eeskätt terviseandmed, politsei andmekogu, rahvastikuregister), pooled karistused olid delikaatsete isikuandmete avaldamise eest omavalitsuste dokumendiregistrites. Suurim määratud

¹³⁰ P. Pikamäe., J. Sootak. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3. trükk. Tallinna: Juura, 2009, lk 78.

¹³¹ E. Elkind., J. Sootak. Juriidilise isiku vastutus: uued arengusuunad Eesti kohtupraktikas. Juridica X/2005, lk 672.

¹³² RKKKo 26.11.2013, nr 3-1-1-88-13, p 9.

trahvisumma oli 160 eurot, väikseim 16 eurot. Trahvide rakendamist on AKI põhjendanud asjaoluga, et selliste rikkumiste hulk oli kasvanud.¹³³

AKI aastaraamatutest nähtub, et vääртеomenetlust tingivad eeskätt uudishimust tingitud õigusliku aluseta tehtud päringud näiteks rahvastikuregistris või politsei infosüsteemis, so POLIS-es. AKI kiidabki igas aastaraamatus koostööd Siseministeeriumiga, kelle järelevalveaktide alusel on AKI algatanud mitmeid järelevalvemenetlusi. Märkimisväärsmaid on ilmselt 2013. aastal õigusliku aluseta üle 1000 päringu teinud isiku suhtes läbi viidud üldmenetlus.¹³⁴ Lisaks kiidab AKI tihedat koostööd ka Politsei- ja Piirivalveametiga, kes informeerib AKI-t järjepidevalt POLISE väärkasutusest¹³⁵. 2016. aasta aastaraamatust nähtub, et AKI teeb koostööd Justiitsministeeriumiga karistusregistri andmete seaduspärase kasutamise kontrolli osas¹³⁶ ning enam soovitakse koostööd teha e-tervise infosüsteemi osas Sotsiaalministeeriumi ning E-Tervise Sihtasutustega¹³⁷.

Seega eeltoodust tulenevalt ei saa vääртеomenetlust küll kohaldada riigiasutuste ja KOV-ide suhtes, on see siiski tõhus meede isikuandmete kaitse tagamisel ka avalikus sektoris, mida tagab tihe koostöö eeskätt andmekogude vastutavate töötajatega.

1.3.2.4. Isikuandmete töötlemise nõuete täitmise järelevalve Eesti rahvastikuregistri näitel

Rahvastikuregistri seaduse¹³⁸ (edaspidi: RRS) § 2 lg kohaselt on Eesti rahvastikuregistri (edaspidi: rahvastikuregister) eesmärk tagada Eesti rahvastikuregistri objekti (Eesti kodanik, Eestis elukoha registreerinud Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanik ning Eestis elamisloa või elamisõiguse saanud välismaalane) peamiste isikuandmete kogumine ühte andmekogusse riigile ja KOV-ile seadusega sätestatud ülesannete täitmiseks isiku õiguste, vabaduste ja kohustuste realiseerimisel ning Eesti rahvastiku arvestuse pidamine. Seega on just rahvastikuregister suurim isikuandmeid, sh

¹³³ AKI 2015. aasta aastaettekanne, lk 8 ja 54.

¹³⁴ AKI 2015. aasta aastaettekanne, lk 54-55; AKI 2014. aasta aastaettekanne, lk 39. Arvutivõrgus: http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/aastaraamat%202014.pdf (01.03.2018)

¹³⁵ AKI 2014. aasta aastaettekanne, lk 40.

¹³⁶ AKI 2016. aasta aastaettekanne, lk 46.

¹³⁷ AKI 2015. aasta aastaettekanne, lk 54-55.

¹³⁸ Rahvastikuregistri seadus. RT I 2000, 50, 317... RT I, 30.12.2017, 11.

delikaatseid isikuandmeid¹³⁹ koondav andmekogu, mida töötleb ühel või teisel viisil piltlikult öeldes kogu Eesti Vabariik. Seejuures RRS eristab andmesaajat andmeandjast.

Andmeandjate loend on sätestatud siseministri 17.07.2014 määrusega nr 32¹⁴⁰, mille § 2 kohaselt on andmeandjad, Kaitseressursside Amet, kohaliku omavalitsuse asutused, kohtud, kohtutäiturid, Maanteeamet, Maksu- ja Tolliamet, notarid, Politsei- ja Piirivalveamet, Riigi Infosüsteemi Amet, Siseministeerium, Sotsiaalkindlustusamet, tervishoiuteenuse osutaja, Välisministeerium ja Riigi Tugiteenuste Keskus, kes kõik peavad sisestama andmeid sama määrusega sätestatud korras. Autori hinnangul on oluline eraldi märkida, et rahvastikuregister ei ole andmekogu, kuhu isik oma andmeid vabatahtlikult esitab. Nii näiteks lasub isikul RRS § 39¹ kohaselt kohustus hoolitseda enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi õigsuse eest ning abielu ei ole võimalik sõlmida vastava kandeta RRS § 26 lg 1 p 3¹ alusel.

Andmesaajatena mõistab RRS isikuid, kes saavad rahvastikuregistrist andmeid nende poolt peetavasse ning riiklikusse registrisse, st Riigi infosüsteemi haldussüsteemi (edaspidi: RIHA) kantud andmekogusse või väljaantavatesse dokumentidesse kandmiseks ning neid, kes kasutavad rahvastikuregistrist saadud andmeid avalike ülesannete täitmiseks¹⁴¹. Nii näiteks RIHA-sse kantud Eesti Hariduse Infosüsteemi (edaspidi: EHIS) kantavate andmete andjaks on Vabariigi Valitsuse 05.08.2004 määrusega nr 265 kinnitatud põhimääruse kohaselt justnimelt rahvastikuregister. Muuhulgas kantakse EHIS-esse kõnealusest põhimäärusest nähtuvalt andmed selle kohta, kas õpilasele on määratud eestkostja või on ta hoolekandeaasutuse hoolealune või on ta orb või vanemliku hoolitsuseta¹⁴². Olgugi, et EHISe põhimääruse § 7 lg 2 p 1 kohaselt on õpilaste alamregistri andmete juurdepääsuõigus vaid koolil teda puudutavate andmete osas¹⁴³, on sellega suuremal või väiksemal määral tagatud pea kõikidele õppeasutustele ligipääs riigi suurimas isikuandmete andmekogus kogutud andmetele. Kuna rahvastikuregistrisse andmete kogumine ei toimu nõ isiku nõusoleku alusel ning suurim

¹³⁹ RRS § 26 lg 2 p-d 6, 7, 9 kohaselt rahvastikuregistrisse kantakse andmed kohtulahendist nt põlvnemise tühistamise või tuvastamise kohta, andmed eestkostja määramise kohta jne.

¹⁴⁰ Rahvastikuregistrisse kandmiseks üleantavate andmete loetelu andmeandjate kaupa. SMm 17.07.2014 nr 32. – RT I, 22.07.2014, 6.

¹⁴¹ Vahetegu nähtub RRS § 56 lg 1 punktide 2 ja 3 ning § 80 lg-st 2.

¹⁴² Eesti Hariduse Infosüsteemi asutamine ning põhimäärus. VVm 05.08.2004 nr 265. – RT I 2004, 61, 434...RT I, 14.02.2018, 4., § 26 lg 2 p-d 5 ja 5¹ ja § 27.

¹⁴³ Eesti Hariduse Infosüsteemi asutamine ning põhimäärus. VVm 05.08.2004 nr 265. – RT I 2004, 61, 434...RT I, 14.02.2018, 4., § 26 lg 2 p-d 5 ja 5¹ ja § 27.

andmete töötleja on justnimelt avalik sektor, pidas autor põhjendatuks käsitleda eraldiseisvalt järelevalvet rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle.

Veel kuni 31.12.2017 kehtinud RRS-i redaktsiooni¹⁴⁴ § 82 sätestas vaid haldusjärelevalve võimalust ning volitas seda teostama:

1. AKI-t RRS-i, avaliku teabe seaduse (edaspidi: AvTS) ja IKS-i järgimise üle,
2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi: MKM) või selle haldusalasse kuuluva riigiasutuse selleks volitatud järelevalveametniku AvTS-i järgimise üle ning
3. vastutava töötleja, so RRS § 10 alusel Siseministeeriumi selleks volitatud ametniku RRSi, rahvastikuregistri pidamise korra või lepingu ja andmete töötlemise lepingu ning vastutava töötleja korralduste täitmise üle. Siseministeeriumi sisemisest tööjaotusest tulenevalt teostab järelevalvet rahvastiku toimingute osakond¹⁴⁵.

Seejuures oli eraldiseisev regulatsioon selle kohta, mille üle teostas haldusjärelevalvet AKI ning mille üle vastutav töötleja. Kuni 31.12.2017 kehtinud RRS § 11 lg 2 p 7 kohaselt teostas vastutatav töötleja järelevalvet rahvastikuregistri pidamise üle. Sama redaktsiooni § 82 p 3 täpsustas mõnevõrra Siseministeeriumi pädevust: vastutav töötleja teostab haldusjärelevalvet rahvastikuregistri pidamise korra või lepingu ja andmete töötlemise lepingu ning vastutava töötleja korralduste täitmise üle.

RRS § 85 lg 1 kirjeldas täpsemalt Siseministeeriumi pädevust: kontroll rahvastikuregistri pidamisel ja andmete töötlemisel volitatud töötleja ja andmeandjate ning saajate poolt seadustest ja rahvastikuregistri pidamise korrast või lepingust ning andmete töötlemise lepingutest ning vastutava töötleja juhistest ja korraldustest, samuti vastutava töötleja kinnitatud rahvastikuregistri pidamise eelarvest kinnipidamise üle.¹⁴⁶ Kuigi viimasest sättest võib järeldada, et vastutava töötleja pädevus hõlmab ka järelevalvet andmete töötlemise üle, on autori hinnangul seadusandja teadlikult RRS-is reguleerinud AKI pädevust eraldiseisvalt. Kuni 31.12.2017 kehtinud RRS § 84 lg 1 kohaselt teostas AKI haldusjärelevalvet IKS-i kohaselt volitatud töötleja ning lepingulise töötleja poolt rahvastikuregistri andmete töötlemise üle ning AKI-l on sama paragrahvi lõikest 4 tulenevalt õigus haldusjärelevalve tulemusena nõuda Siseministeeriumil rahvastikuregistri pidamise lepingu lõpetamist ja volitatud töötlejalt

¹⁴⁴ Rahvastikuregistri seadus. RT I 2000, 50, 317... RT I, 10.03.2017, 6.

¹⁴⁵ Siseministeeriumi põhimäärus. VVm 31.05.2012 nr 39. – RT I, 05.06.2012, 4... RT I, 12.12.2017, 32., § 36 lg 11.

¹⁴⁶ Rahvastikuregistri seadus. RT I 2000, 50, 317... RT I, 10.03.2017, 6. § 11 lg 2 p 7, § 82 p 3 ja § 85 lg 1.

andmete töötlemise lepingu või siduspöördumise õiguse lõpetamist. Seega oli RRS-i eesmärk anda vastutavale töötlejale pädevust teostada järelevalvet eeskätt rahvastikuregistri pidamise üle kitsamas tähenduses. Ka näiteks RRS § 84 lg 2 p-de 1 ja 4 nimetatud andmekogu vastutava töötleja rakendatavad meetmed, nagu ettekirjutus rahvastikuregistri pidamisel ja andmete töötlemisel teostatavate toimingute kooskõlla viimiseks seaduste ning lepingutega nõuete täitmise tagamiseks või õigus alatatada haldusjärelevalve teostamisel ilmnenud rikkumiste tõttu rahvastikuregistri pidamise lepingu lõpetamise, viitavad järelevalvele rahvastikuregistri pidamise üle kitsamas tähenduses. Samas on need meetmed kas liialt leebed või äärmuslikud, sest avaliku ülesande täitmiseks sõlmitud lepingut ei ole võimalik nii kergekäeliselt lõpetada.

Märkimist väärrib, et kuni 31.12.2017 kehtinud RRSi redaktsiooni §-des 86 ja 87 oli eraldi sätestatud Siseministeeriumi kohustus teavitada enda teostatud haldusjärelevalvest kui ka tulemustest nii AKI-t kui ka MKM-i, mis eelduslikult täitis eesmärgi anda AKI-le teavet kaalumaks järelevalve algatamist IKS-i alusel ning sellega rakendada karmimad meetmed isikuandmete töötlemisel nõuete rikkumisel ja nende täitmise tagamiseks. Sellegipoolest on Siseministeerium praktikast nähtuvalt aktiivseim järelevalve teostaja isikuandmete töötlemise üle rahvastikuregistris. Seda selgitab asjaolu, et Siseministeeriumil kui rahvastikuregistri vastutaval töötlejal on ligipääs kõikidele registris tehtud andmepäringute logidele, mida saab pisteliselt kontrollida ning kahtluse korral alatatada ulatuslikum menetlus.

Autor uuris Tallinna linna suhtes läbi viidud järelevalvemenetlust ning toob välja vaid üldistava teabe. Tallinna linna praktikast nähtuvalt teeb Siseministeerium enim järelevalvet just selliste tegevuste üle nagu päringud rahvastikuregistris ning seda mitmel erineval viisil. Nii on Siseministeerium avastanud töötlemise nõuete rikkumist, kui viis läbi järelevalvet teatud isikute, enamasti sel ajaperioodil aktuaalsete avaliku elu tegelaste kohta rahvastikuregistrisse tehtud päringute üle¹⁴⁷. Autori valduses olevatest järelevalve aktidest nähtuvalt on Siseministeerium teostanud kontrolli ka selliselt, et on uurinud ühe asutuse piires kõiki selle asutuse teenistujate tehtud päringuid ning kahtlust äratanud päringute kohta küsinud täiendavaid selgitusi andmetöötluslepingu osapoolelt ning vastavalt ametiasutuselt, Tallinna linna mõistes vastavalt Tallinna Linnakantseleilt ning Tallinna linna ametiasutuselt¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Siseministeeriumi 30.08.2011 järelevalve aktid nr 10-8/63-1 ja 10-8/64-1 (autori valduses).

¹⁴⁸ Siseministeeriumi 3.09.2008 järelevalve akt nr 10.1-3/22, 21.07.2011 järelevalve akt nr 10-8/38-1, 20.12.2011 järelevalve aktid nr 10-8/93-1 ja nr 10-8/92-1, 18.01.2012 järelevalve akt nr 10-8/9-1, 6.01.2014 järelevalve akt nr 10-8/1-1, 14.08.2015 järelevalve aktid nr 10-8/7-1 ja nr 10-8/8-1, 19.01.2016 järelevalve akt nr 10-8/1-1, 14.07.2016 järelevalve akt nr 10-8/18-1 (autori valduses).

Seejuures ühes ametiasutuses käis Siseministeeriumi järelevalvet teostav volitatud ametnik ise kohapeal tutvumas päringute aluseks kasutatud dokumentidega¹⁴⁹. Mitmel juhul Siseministeerium lõpetas menetluse leides, et päringud rahvastikuregistrisse olid teostatud õiguspäraselt ametiülesannete täitmisel¹⁵⁰. Üks menetlus lõpetati, sest Siseministeeriumi hinnangul oli ametiasutus saanud iseseisvalt aru olukorra tõsidusest, kui lõpetas ametniku juurdepääsu rahvastikuregistrile ning viis ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse, mistõttu ei pidanud Siseministeerium vajalikuks täiendavat ettekirjutust teha¹⁵¹. Järelevalve aktidest nähtuvalt kahel juhul algatati menetlus rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete menetluste üle. Nendest ühel juhul lõpetati menetlus, sest Siseministeerium tuvastas, et isikute elukohaandmed kanti rahvastikuregistrisse vastavalt õigusaktides sätestatule. Kuigi teisel juhul avastas Siseministeerium, et osad elukoha registreerimiseks vajalikud dokumendid olid puudu, järelevalve menetlus siiski lõpetati ning soovitati edaspidiselt rahvastikuregistri menetlustarkvarasse lisada kõik elukoha registreerimiseks vajalikud dokumendid.¹⁵²

Autori käsutuses olevatest materjalidest nähtub, et Siseministeerium on menetluste käigus tuvastanud eeskätt rikkumisi järgimiste sätetega loetletud kohustusi kogumis¹⁵³:

1. RRS § 57 lg 1 – lepingulised töötlejad on kohustatud rahvastikuregistrisse kantud andmeid töötleva ainult käesolevas seaduses sätestatud eesmärkidel, korras ning tingimustel ja tagama isikuandmete kaitse seaduses sätestatud nõuete täitmise;
2. RRS § 70 lg 1 – kohaliku omavalitsuse asutusel ning juriidilisel ja füüsilisel isikul on õigus juurde pääseda rahvastikuregistri andmetele avalike ülesannete täitmiseks;
3. IKS § 6 p 2 – isikuandmete töötlemise eesmärgikohasuse põhimõte – isikuandmeid võib koguda üksnes määratletud ja õiguspärase eesmärkide saavutamiseks ning neid ei või töödelda viisil, mis ei ole andmetöötlemise eesmärkidega kooskõlas;

¹⁴⁹ Siseministeeriumi 14.07.2016 järelevalve akt nr 10-8/18-1 (autori valduses).

¹⁵⁰ Siseministeeriumi 30.08.2011 järelevalve akt nr 10-8/63-1, 6.01.2014 järelevalve akt nr 10-8/2-1, 19.01.2016 järelevalve akt nr 10-8/1-1, 20.05.2016 järelevalve akt nr 10-8/15-1 (autori valduses).

¹⁵¹ Siseministeeriumi 6.01.2014 järelevalve akt nr 10-8/1-1 (autori valduses).

¹⁵² Siseministeeriumi 6.01.2014 järelevalve akt nr 10-8/2-1 ja 20.05.2016 järelevalve akt nr 10-8/15-1 (autori valduses).

¹⁵³ Siseministeeriumi 20.12.2011 järelevalve akt nr 10-8/93-1, 18.01.2012 järelevalve akt nr 10-8/9-1, 6.01.2014 järelevalve akt nr 10-8/1-1, 14.08.2015 järelevalve aktid nr 10-8/7-1 ja nr 10-8/8-1, 14.07.2016 järelevalve akt nr 10-8/18-1 (autori valduses).

4. IKS § 10 lg 2 – haldusorgan võib isikuandmeid töödelda üksnes avaliku ülesande täitmise käigus seaduse, välislepingu või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni otsekohalduva õigusaktiga ettenähtud kohustuse täitmiseks.

Seejuures vaid üksikutel juhtudel on rikutavatest sätetest välja jäetud RRS § 70 lg 1¹⁵⁴. Tallinna linna praktikast nähtuvalt kohustas Siseministeerium enamasti kuni 31.12.2017 kehtinud RRSi redaktsiooni § 85 lg 2 p 1 alusel viia rahvastikuregistri pidamisel ja andmete töötlemisel teostatavad toimingud kooskõlla seaduste ning andmetöötluslepinguga. Seda siis isikuandmete kaitse ja rahvastikuregistri andmete töötlemisalase täiendava väljaõppe korraldamise ning eelkõige päringuid sooritanud isikute täiendava teavitamise kaudu. Ettekirjutuste adressaatideks olevad Tallinna linna ametiasutused korraldasid selle tulemusena asutuses vastavaid teabepäevi ning kuigi on koolituskavast tulenevalt aeg-ajalt korraldatud ka tsentraalseid koolitusi isikuandmete töötlemisel teemal, korraldas Tallinna linn ühe ettekirjutuse täitmiseks täiendava tsentraalse koolituse.

Eeltoodust tulenevalt võib Tallinna linna näitel öelda, et Siseministeerium teostas vaid paaril juhul järelevalvet rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete menetluste üle. Üldistades võib aga väita, et sisuliselt on Siseministeerium kõik need aastad teostanud järelevalvet eeskätt isikuandmete töötlemise üle IKS-i tähenduses, milline pädevus on IKS § 32 alusel AKI-l. Tõsi on, et kuni 31.12.2017 kehtinud RRSist tulenes Siseministeeriumile kohustus edastada järelevalve akt ning järelevalve tulemused AKIle. Autorile teadaolevalt on AKI algatanud Tallinna linna suhtes vaid ühe järelevalvemenetluse, mis seostub muuhulgas ka Siseministeeriumi tegevusega, kuid järelevalvemenetluse algatamise teates on menetluse aluseks märgitud isiku kaebus¹⁵⁵. Seda selgitab ilmselt asjaolu, et kaks menetlust käis paralleelselt: Siseministeerium esitas esmase päringu 10.09.2013 ning koostas järelevalve akti 06.01.2014, AKI seevastu esitas päringu Tallinna linnale 02.10.2013 ning lõpetas menetluse juba 11.10.2013¹⁵⁶. Seejuures menetluse lõpetas ka Siseministeerium, kuna päringu teinud ametniku suhtes viidi distsiplinaarmenetlus, mille tulemusena määrati käskkirjaga hoiatus töökohustuste rikkumise eest ning lõpetati ametniku juurdepääs rahvastikuregistrile¹⁵⁷. AKI kinnitusel ei ole AKI autori valduses olevate Siseministeeriumi järelevalveaktide alusel

¹⁵⁴ Siseministeeriumi 3.09.2008 järelevalve akt nr 10.1-3/22, 30.08.2011 järelevalve akt nr 10-8/64-1, 20.12.2011 järelevalve akt nr 10-8/92-1 (autori valduses).

¹⁵⁵ AKI 02.10.2013 päring nr 2.1.-1/13/1552 (autori valduses).

¹⁵⁶ Siseministeeriumi 06.01.2014 järelevalve akt nr 10-8/1-1 (autori valduses), AKI 02.10.2013 päring nr 2.1.-1/13/1552 (autori valduses), 11.10.2013 teade menetluse lõpetamise kohta (autori valduses).

¹⁵⁷ Siseministeeriumi 06.01.2014 järelevalve akt nr 10-8/1-1 (autori valduses)

Tallinna linna suhtes oma menetlust siiski algatanud, pidades samalaadse järelevalve läbiviimise menetlusökonoomika seisukohalt ebaotstarbekaks¹⁵⁸. Küll on AKI viinud läbi alusetuid päringuid teostanud isikute suhtes vääртеomenetlusi ning üldistatud kujul autori valduses seitsme¹⁵⁹ järelevalveakti alusel on tehtud kuus suulist hoiatust, kolm kiirmenetluse otsust ja üks üldmenetluse otsust. Ühel juhul lõpetati menetlus aegumise tõttu ning ühel juhul tuvastas AKI, et isik oli sooritanud õiguspärase päringu tööülesande täitmiseks.¹⁶⁰ Seega on AKI-l väga hea ja mõjus koostöö Siseministeeriumiga, mida AKI muuhulgas kiidab ka igas aastaraamatus.¹⁶¹ Seda koostööd ilmestab muidugi ka asjaolu, et Siseministeeriumil võrreldes AKI-ga puudub vääртеomenetluspädevus, st Siseministeerium ei saa asutuse nimel päringuid sooritanud isikute suhtes ühtegi menetlust läbi viia.

01.01.2018 jõustunud RRS-i¹⁶² redaktsioonis on aga järelevalve peatükk täiesti ümber tehtud. Seletuskirjast nähtuvalt on ümberkorraldust põhjendatud vajadusega kaasajastada järelevalve peatükki arvestades KoRS-i ja VVS-i regulatsioone. Oluliseks on peetud eraldi välja tuua nii riikliku kui ka haldusjärelevalve teostaja, so Siseministeeriumi pädevus¹⁶³, seevastu on seadusest kadunud eraldiseisev regulatsioon AKI teostatavast järelevalvest isikuandmete töötlemise üle. Seletuskirja kohaselt on järelevalvega seotud regulatsioonid toodud üldseadustes ning nende kordamist ei peetud RRS-s vajalikuks¹⁶⁴. Autori hinnangul on selline käsitus mõistlik, sest normitehniliselt ei ole õige õigusnorme dubleerida. Siiski lähtudes Siseministeeriumi senisest praktikast on alust arvata, et Siseministeerium asub ka edaspidi RRS § 82 alusel teostama järelevalvet isikuandmete töötlemise üle. Seejuures on ka seletuskirjast nähtuvalt olnud eesmärk laiendada haldusjärelevalve eset, mis hõlmaks lisaks õiguspärasusele ka otstarbekuse¹⁶⁵. Märkimisväärne on aga asjaolu, et RRSis on kaotanud kehtivuse loetletud erimeetmed ning edaspidi peab Siseministeerium oma tegevuses lähtuma vaid VVS-is sätestatust. Seega RRS-is erimeetmete puudumise tõttu, võib Siseministeerium teha VVS-i

¹⁵⁸ AKI 28.03.2018 vastus nr 1.2.-1/18/751 A. Kallaste 23.03.2018 päringule (autori valduses).

¹⁵⁹ Siseministeeriumi 30.08.2011 järelevalve akt nr 10-8/64-1, 20.12.2011 järelevalve akt nr 10-8/93-1, 20.12.2011 järelevalve akt nr 10-8/92-1, 18.01.2012 järelevalve akt nr 10-8/9-1, 6.01.2014 järelevalve akt nr 10-8/1-1, 14.08.2015 järelevalve akt nr 10-8/7-1 ja 14.08.2015 järelevalve akt nr 10-8/8-1 (mõni järelevalve akt hõlmas mitut isikut) (autori valduses).

¹⁶⁰ AKI 28.03.2018 vastus nr 1.2.-1/18/751 A. Kallaste 23.03.2018 päringule (autori valduses).

¹⁶¹ AKI 2015. aasta aastaettekanne, lk 54-55; AKI 2014. aasta aastaettekanne, lk 39.

¹⁶² Rahvastikuregistri seadus. RT I 2000, 50, 317...RT I, 30.12.2017, 11.

¹⁶³ Seletuskiri perekonnaseisutoimingute seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 511 SE juurde, lk 27. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ecd47218-c7ab-4028-978f-18ed2d386854> (23.03.2018)

¹⁶⁴ *Ibid*, lk 27.

¹⁶⁵ *Ibid*.

alusel ettekirjutuse puuduste kõrvaldamiseks, mille eiramisel saab kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes rakendada sunniraha, mida aga riigiasutuste suhtes kohaldada ei saa.

Juba 01.01.2018 jõustunud järelevalve muudatusi aitab lahti mõtestada aga 01.01.2019 jõustuv rahvastikuregistri seaduse tervikredaktsioon¹⁶⁶ (edaspidi 2019RRS). Nimelt järelevalveregulatsioon võrreldes praegu kehtivaga ei muutu, samas on järelevalve temaatikat puudutatud teistes sätetes ning pikemalt selgitatud seletuskirjas.

2019RRS § 102 lg 1 alusel riiklikku ja haldusjärelevalvet 2019RRS-i ning selle alusel kehtestatud õigusaktide, sealhulgas rahvastikuregistri pidamise korra ja lepingu nõuete täitmise üle teostab vastutav töötleja, so Siseministeerium. Sarnane sõnastus on sätestatud töö kirjutamise hetkel kehtivas RRS-i § 82 lg-s 1. Autor selgitab, et mõistab seda nii, et Siseministeerium teostab järelevalvet nõuete üle, mis tulenevad 2019RRS-ist, selle alusel kehtestatud õigusaktidest ning rahvastikuregistri pidamise korra ja lepingust. 2019RRS § 2 lg 1 kohaselt tuleb andmete töötlemisel kohaldada lisaks RRS-ile ka IKS-i. Seletuskirjast selgelt ei nähtu, mida peetakse silmas järelevalve peatükis järelevalvet nõuete täitmise üle, mistõttu tuleb 2019RRS vaadelda tervikuna.

Käesoleva töö kirjutamisel kehtiva RRS § 1 lg-st 1 nähtuvalt on seaduses sätestatud rahvastikuregistri andmete koosseis ja rahvastikuregistri kasutuselevõtmise, pidamise, andmete töötlemise, andmete juurdepääsu, elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise ja rahvastikuregistri pidamise üle järelevalve teostamise kord¹⁶⁷. 2019RRS sätestab aga rahvastikuregistri andmete koosseisu ja rahvastikuregistri pidamise, elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise, isikukoodi andmise, andmete töötlemise, andmete juurdepääsu tagamise ning nende tegevuste üle järelevalve teostamise korra¹⁶⁸. Seega on praegu kehtiva RRS-i järelevalve eesmärk oluliselt kitsam (reguleerida järelevalve vaid rahvastikuregistri pidamise üle), samas kui järelevalve peatükki muutes on Siseministeeriumi järelevalvepädevust oluliselt suurendatud nagu on sellele ka autor juba varasemalt viidanud.

2019RRS-i reguleerimisalast nähtub seadusandja teadlik eesmärk reguleerida rahvastikuregistris andmete töötlemise üle teostatavad järelevalvet. See tuleb ka üheselt välja 2019RRSi seletuskirjast, mille kohaselt „Täpsustatud on järelevalve tegemise ulatust, varem

¹⁶⁶ Rahvastikuregistri seadus. RT I, 17.11.2017, 1, jõustub 01.01.2019.

¹⁶⁷ Rahvastikuregistri seadus. RT I 2000, 50, 317... RT I, 30.12.2017, 11. § 1 lg 1.

¹⁶⁸ Rahvastikuregistri seadus. RT I, 17.11.2017, 1, jõustub 01.01.2019. § 1.

ainsana nimetatud rahvastikuregistri pidamise järelevalvele on lisatud andmete töötlemise järelevalve.¹⁶⁹ Ka 2019RRS § 9 lg 2 p 5 kohustab *expressis verbis* Siseministeeriumi teostama järelevalvet muuhulgas ka andmete töötlemise üle¹⁷⁰. Seletuskirjas on selgitatud termini „andmetöötleja“ kaudu, et kõnealuses seaduses mõistetakse andmete töötlemist laiemalt kui IKS seda defineerib: „Eelnõu §-s 9 nimetatud andmetöötleja termin on sätestatud IKS-i §-s 7 – isikuandmete töötleja on füüsiline või juriidiline isik, välismaa äriühingu filiaal või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, kes töötleb või kelle ülesandel töödeldakse isikuandmeid. IKS § 7 lg 3 kohaselt on ka vastutav töötleja ja volitatud töötleja isikuandmete töötleja. Kõnesolevas eelnõus kasutatakse terminit „andmetöötleja“, mis on laiem termin kui „isikuandmete töötleja.“ Selline käsitlus võib olla mõistlik, kui ei teostata järelevalvet isikuandmete töötlemise üle, vaid andmekogu volitatud töötleja tegevuse üle. Seletuskirjas on aga viidatud, et andmetöötlejad töötlevad rahvastikuregistri andmeid infosüsteemide andmevahetuskihi kaudu või kasutavad andmete saamiseks rahvastikuregistri menetlustarkvara või Eesti teabevära¹⁷¹. Arvestades, et rahvastikuregistri andmekoosseisu moodustavad eeskätt isikuandmed ning tuginedes Siseministeeriumi senisele praktikale, vastab kirjeldatud tegevus pigem IKS §-s 7 sätestatud isikuandmete töötlemise definitsioonile. Seletuskirjas viidatud käsitlus võib kõne alla tulla, kui Siseministeerium teostaks järelevalvet selle üle, milliseid andmeid andmesaaja või volitatud töötleja rahvastikuregistrist Eesti teabevära kaudu saab. Samas andmete riskasutust, st millises ulatuses andmeid volitatud töötleja saab, reguleerib Siseministeerium kui andmekogu vastutav töötleja. Seejuures selline tegevus allub omakorda AvtS-ist tulenevale järelevalvele.

Lisaks viitab isikuandmete töötlemisele 2019RRS § 2 lg 1, mille kohaselt rahvastikuregistri pidamisel ja andmete töötlemisel tuleb lähtuda RRS-is sätestatud eesmärkidest, korrast ja tingimustest ning kohaldada muuhulgas IKS-i, arvestades käesoleva seaduse erisusi. Seega saab autori hinnangul rakendada seletuskirjas viidatud tõlgendust järelevalvest vaid siis, kui Siseministeerium teostaks järelevalvet rahvastikuregistrisse RRS §-s 22¹⁷² loetletud andmete

¹⁶⁹ Seletuskiri rahvastikuregistri seaduse eelnõu 382SE juurde, p 3.1.1. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c>.

¹⁷⁰ Kuni 31.12.2018 kehtiva RRS § 11 lg 2 p 7 kohaselt Siseministeerium teostab järelevalvet rahvastikuregistri pidamise üle, 01.01.2019 jõustuva RRSi § 9 lg 2 p kohaselt aga teostab järelevalvet käesolevas seaduses sätestatud nõuete täitmise üle, sealhulgas rahvastikuregistri pidamise ja andmete töötlemise üle.

¹⁷¹ Seletuskiri rahvastikuregistri seaduse eelnõu 382SE juurde, p 3.1.2. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c>.

¹⁷² 01.01.2019 jõustuva RRS § 22 loetleb isikuandmetega seotud dokumentide andmed, mis on isikuandmete rahvastikuregistrisse kandmise aluseks: nt nagu isikut tõendav dokument, perekonnaseisudokument, kohtulahend, Eesti kodakondsust muutev dokument jne.

kandmise üle¹⁷³. Siseministeeriumi senine praktika viitab aga selgelt, et nad ei teosta järelevalvet rahvastikuregistris andmete töötlemise üle laiemas mõttes, vaid paljuski justnimelt isikuandmete töötlemise vastavuse üle IKSis sätestatud nõuetele. 2019RRS-i tervikust (2019RRS § 1, § 2 lg 1, § 9 lg 2 p 5 ja § 102 lg-st 1) nähtuvalt ning tuginedes ka Siseministeeriumi senisele praktikale, võib väita Tallinna linna näitel, et Siseministeerium teostab ka edaspidi RRS § 82 lg 1 ning edaspidi 2019RRS § 102 lg 1 alusel järelevalvet muuhulgas IKSist tulenevate isikuandmete töötlemise nõuete järgimise üle. Tõsi on, et Siseministeeriumil kui andmekogu vastutaval töötlejal lasub kohustus tagada isikuandmete töötlemise nõuetele vastavus, on siiski kaheldav, kas on õiguspärane, et Siseministeerium tagab isikuandmete kaitset samade mängureeglite alusel, millest lähtub oma tegevuses ka AKI andmekaitse direktiivis sätestatud eesmärgi täites. Esmalt on IKS-i alusel AKI sõltumatu järelevalveasutus andmekaitse direktiivi mõttes. Teiseks, võib sellele pikemalt peatumata väita, et Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakond, kes teostab järelevalvet isikuandmete töötlemise üle rahvastikuregistris, ei ole ilmselgelt sõltumatu juba ainuüksi Euroopa Kohtu otsuse asjas nr C-614/10 alusel, mis välistas, et järelevalveasutus võiks olla valitsusasutuse allasutus. Andmekaitse direktiivi eesmärk on tagada isikuandmete kaitse sõltumatu järelevalveasutuse poolt laiemalt, mitte ainult väärtemenetluse tulemusena nagu see nähtub nõuetele vastavusest nn Siseministeeriumi ja AKI koostööst.

1.3.3. Vahekokkuvõtte

Käsitatud Euroopa Kohtu kohtuotsuste valguses ning senise analüüsi tulemusena võib iga sõltumatuse aspekti juures AKI kohta öelda järgmist:

1. funktsionaalne sõltumatus – AKI ei ole sõltumatu. Õiguskord ei võimalda AKI-l rakendada riigiasutuste suhtes haldussundi ning näeb riigiasutuste suhtes leebemaid erimeetmeid isikuandmete töötlemise nõuete rikkumise korral võrreldes teiste isikuandmete töötlejatega, sealhulgas KOV-idega. Riigikohus välistas järelevalve teostamist Riigikogu Kantselei ning ka kohtukantselei üle, kuna sellist õigust ei tulene seadusest. Sõltumatuse seab kahtluse alla ka Justiitsministeeriumi põhimäärusega sätestatud õiguspoliitika osakonna õigus korraldada AKI tegevust olukorras, kus Euroopa Kohus on sedastanud, et sõltumatus seisneb

¹⁷³ Nagu on Siseministeerium teostanud järelevalvet Tallinna linna suhtes kahel korral – Siseministeeriumi 06.01.2014 järelevalve akt 10-8/2-1 ja 20.05.2016 järelevalve akt 10-8/15-1, vt eespool.

keelus taotleda või võtta vastu juhiseid teistelt isikutelt, st järelevalveasutus peab olema vaba igasugustest mõjutustest;

2. sõltumatu personal – AKI on selles osas autori hinnangul sõltumatu. AKI-il on vaba voli panna kokku oma meeskond. IKS näeb ette, et AKI juhi nimetab justiitsministri ettepanekul viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus, olles eelnevalt ära kuulanud Riigikogu põhiseaduskomisjoni seisukoha. Eraldi on sätestatud peadirektori ametist vabastamise kord, aga ka keeld töötada muudel palgalistel töö- või ametikohtadel, välja arvatud pedagoogiline ja teadustöö. Eeltoodu on kooskõlas Euroopa Kohtu seisukohaga;

3. finantsiline sõltumatus – AKI on autori hinnangul sõltumatu. AKI eelarve kinnitab, muudab ja eelarve täitmist kontrollib justiitsminister nagu seda on aktsepteerinud Euroopa Kohus. AKI aastaraamatutest nähtub, et AKI eelarves tehakse muudatusi AKI soove arvestades;

4. institutsionaalne sõltumatus – Euroopa Kohus on seisukohal, et järelevalveasutuse otsused saab allutada vaid kohtulikule kontrollile. Riigiasutustele tehtud ettekirjutused ei allu aga kohtulikule kontrollile, va kui riigiasutusest isikuandmete töötleja ei ole AKI ettekirjutust selles määratud tähtaja jooksul täitnud ja AKI kasutab seetõttu võimalust pöörduda protestiga halduskohtusse. Riigiasutusele tehtud ettekirjutuse täitmata jätmisel tuleb vastav vaidlus lahendada Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 ettenähtud korras. Kuna siin esineb kahtlus, et selliselt on AKI ettekirjutused allutatud teenistuslikule järelevalvele, siis Euroopa Kohtu otsuse alusel sellest piisab seadmaks kahtluse alla AKI sõltumatus. Sõltumatuse seab kahtluse alla ka Justiitsministeeriumi põhimäärusega sätestatud õiguspoliitika osakonna õigus teostada järelevalve AKI tegevuse üle.

Eeltoodut kokkuvõttes ei ole autori hinnangul AKI sõltumatus hetkel piisavalt tagatud. Pikemalt sellele peatumata on AKI sõltumatuse seadnud kahtluse alla ka Mari Männiko¹⁷⁴. Lisaks eeltoodule oli üllatav, et rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise järelevalvet teostab eeskätt Siseministeerium ning alates 01.01.2018 lausa samadel alustel, mis AKI (va vääртеomenetus), mis on autori hinnangul ilmselges vastuolus andmekaitse direktiiviga.

¹⁷⁴ M. Männiko. Õigus privaatsusele ja andmekaitse. Tallinna: Juura, 2011, lk 75.

2. SÕLTUMATU JÄRELEVALVE ÕIGUSLIK REGULATSIOON ALATES 25.05.2018

Alates 25.05.2018 kohaldub otse andmekaitse üldmäärus, kuid sellegipoolest tuleb kohendada ka Eesti õigusruumi, et üldmääruse rakendumine edeneks tõrgeteta. Järgmiselt uurib autor järelevalveasutuse sõltumatuse nõuet andmekaitse üldmääruses ja hindab, kuidas see sobitub Eesti õiguskorda.

2.1. Sõltumatu järelevalveasutus andmekaitse üldmääruses

Euroopa Komisjon esitas 2012. aasta jaanuaris seadusandliku paketi andmekaitse direktiivis sätestatud põhimõtete ajakohastamiseks ja moderniseerimiseks, et tagada tulevikus andmekaitsega seotud õigused. Paketis oli esitatud:

1. teatis, milles tuuakse välja komisjoni eesmärgid¹⁷⁵;
2. määrus üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus)¹⁷⁶ ning
3. direktiiv isikuandmete kaitsmise kohta kuritegude tõkestamise, avastamise, uurimise või nende eest vastutusele võtmise ja seonduva õigusala tegevuse eesmärgil¹⁷⁷.

Tehnoloogia ja üleilmastumise kiire areng on põhjalikult muutnud üha suurema mahuga isikuandmete kogumist, kasutamist ja edastamist. Sellest tulenevalt on Euroopa Komisjon seisukohal, et andmekaitsevaldkond vajab kaasaegsemat regulatsiooni, mis tagab andmete vaba liikumist ühest liikmesriigist teise, kindlustades seejuures üksikisikute andmete kaitset kõrgeimal tasemel ning edendades lisaks õiguskindlust, selgust ja järjepidevust¹⁷⁸. Kõige

¹⁷⁵ Euroopa Komisjoni 27.01.2012 teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: Eraelu puutumatuse kaitsmine ühendatud maailmas Euroopa isikuandmete kaitse raamistik 21. sajandil, 5852/12. Arvutivõrgus:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ET&f=ST%205852%202012%20INIT> (10.04.2018)

¹⁷⁶ Euroopa Komisjoni 27.01.2012 ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), 5853/12.

Arvutivõrgus: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ET&f=ST%205853%202012%20INIT> (10.04.2018)

¹⁷⁷ Euroopa Komisjoni 27.01.2012 ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv üksikisikute kaitse kohta seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega kuritegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumise kohta, 5833/12. Arvutivõrgus:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ET&f=ST%205833%202012%20INIT> (10.04.2018)

¹⁷⁸ Euroopa Komisjoni 27.01.2012 teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: Eraelu puutumatuse kaitsmine ühendatud maailmas Euroopa isikuandmete kaitse raamistik 21. sajandil, 5852/12, lk 2.

suurem probleem seni oligi õiguskorra killustatus ja õigusselgusetus. Hoolimata Euroopa Kohtu lahenditest puudus jätkuvalt ühtne arusaam sõltumatust järelevalveasutusest. Näiteks Austria, Rumeenia ja Slovakkia järelevalveasutused on alarahastatud, mis takistab tõhusat järelevalvet. Kreekas ja Portugalis on sõltumatu järelevalveasutus sätestatud sõnaselgelt põhiseaduses, Maltal ja Hispaanias on andmekaitseasutus aga eraldiseisev juriidiline isik. Sõltumatut järelevalvet mõjutab ka asjaolu, et nt Iirimaa ja Luksemburgis nimetab andmekaitseasutuse töötajad ametisse valitsus, Taanis ja Madalmaades on see allutatud aga justiitsministrile. Mõnede liikmesriikide järelevalveasutustel puuduvad tõhusad sekkumisvolitused, nagu neid näeb ette andmekaitse direktiivi artikkel 28 lg 3. Näiteks Belgia järelevalveasutusel puudub volitus andmete töötlemise peatamiseks. Belgias, Saksamaal, Rootsis ei saa järelevalveasutus nõuda andmete hävitamist või kustutamist. Belgia, Taani, Leedu, Ungari, Poola ja Rootsi järelevalveasutustel puudub õigus määrata vastutavatele töötajatele trahve. Riigiti, kus rakendatakse trahve, varieeruvad trahvimäärad märkimisväärselt: ülemmäärad ulatuvad 290 eurost Leedus kuni 120 000 euroneni Itaalias, 300 000 Saksamaal ja 601 000 eurot Hispaanias. Mõned andmekaitseasutused on aga vaid näiliselt täiesti sõltumatud. Seega on andmekaitse tase EL-is väga erinev.¹⁷⁹

Euroopa Komisjoni paketi eesmärk oligi luua EL-is tugevam ja sidusam andmekaitseraamistik, mida toetab tugev jõustamine ning mis võimaldab digitaalmajandusel areneda kõikjal siseturul, annab isikutele kontrolli oma andmete üle ning tagab ettevõtjatele ja riigiasutustele õigusliku ja praktilise kindluse¹⁸⁰. Nagu Euroopa Komisjon seda presenteerib – üks maailmajagu, ühed normid – määrusega kehtestatakse andmekaitse ühtsed normid, mis kehtivad kogu EL-is, seega peavad ka ettevõtjad lähtuma ühest regulatsioonist, mitte 28 liikmesriigi omast¹⁸¹.

Ühtne regulatsioon hõlmab ka isikuandmete kaitse kõrgemat taset ühtsetel alustel ning põhirõhk on sõltumatul andmekaitsealasel järelevalvel. Üldmäärusega sõltumatuse kriteeriumi osatähtsus kasvab lausa niivõrd, et saab üldmääruse kuuendas peatükis oma jao. "Täieliku sõltumatuse" sisustamisel on tuginetud eeskätt Euroopa Kohtu lahenditele, millest tulenevalt

¹⁷⁹ European Commission, Commission staff working paper: Impact Assessment /* SEC/2012/0072 final */ lk 17-18, 38, 41. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0072&from=EN> (10.04.2018)

¹⁸⁰ Euroopa Liidu Nõukogu 3207. istungi pressiteade, 17315/12. Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-509_et.htm (11.04.2018)

¹⁸¹ Euroopa Komisjoni 15.06.2015 pressiteade: Justiitsministrid toetasid Euroopa Komisjoni ettepanekut uute andmekaitse normide kohta, millega edendatakse ELi digitaalset ühtset turgu. Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5176_et.htm (12.04.2018)

tähendab sõltumatus otsustusõigust, mis ei sõltu mistahes otsestest või kaudsetest välistest mõjudest¹⁸². Seletuskirjast nähtuvalt tuginetakse lisaks eeltoodule ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 45/2001 artiklile 44, mis sätestab Euroopa andmekaitseinspektori sõltumatust¹⁸³. Eeltoodust tulenevalt reguleeritakse andmekaitse üldmääruse eelnõu 6. peatükis sõltumatu järelevalveasutusele esitatavad nõuded: eraldiseisvalt käsitletakse termin „sõltumatu“ 1. jaos.

Sõltumatuse jaos käsitletakse lisaks eraldiseisvalt termini sõltumatuse sisustamisele järelevalveasutuse moodustamise nõuet, järelevalveasutuse liikmetele (autor: juhile) esitatavad üldtingimused, järelevalveasutuse loomise eeskirjad ning ametisaladuse temaatikat. Sõltumatu järelevalveasutuse peatüki teises jaos käsitletakse eraldiseisvalt ametiasutuse pädevust, volitusi, kohustusi ning lisaks on reguleeritud määruse tasandil ka aruandluskohustuse.

Üldmääruse eelnõu menetlemise raames tekitas enim küsimusi koostöö kohustuse sätestamine sõltumatuse järelevalveasutuse peatükis. Nimelt üldmääruse eelnõu artikkel 46 lg 1 kohustab looma ühe või mitu avaliku sektori asutust, kes vastutavad andmekaitse järelevalve eest ja osalevad selle järjepideval kohaldamisel kogu liidus, et kaitsta füüsiliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi seoses nende isikuandmete töötlemisega ja hõlbustada isikuandmete vaba liikumist kogu liidus. Järjepideva kohaldamise all peetakse silmas koostööd teiste järelevalveasutustega ja komisjoniga¹⁸⁴. Ühtse regulatsiooni täitmise nimel on eelnõu koostamisest alates silmas peetud tõhusat koostööd järelevalveasutuste vahel: selle eesmärk on eeskätt ühtse praktika loomine ELis ja selle kaudu õiguskindluse tagamine. See on ka põhjus, miks on koostöö niisamuti eraldiseisvalt reguleeritud üldmääruse eelnõu seitsmendas peatükis. Koostöö seisneb eeskätt vastastikkuses abis, mis hõlmab teabenõudeid ja järelevalvemeetmeid, näiteks eelneva loa ja eelneva konsulteerimise taotlusi, kontrolli ja kiireteabe edastamist juhtumite alustamise ning nende käigu kohta, kui töötlemistoimingud mõjutavad tõenäoliselt andmesubjekte mitmes liikmesriigis¹⁸⁵. Et koostöö toimiks ning oleks ühtlasi tagatud järelevalve asutuse sõltumatus,

¹⁸² European Commission, Commission staff working paper: Impact Assessment /* SEC/2012/0072 final */ lk 41.

¹⁸³ Seletuskiri üldmääruse 25.1.2012 eelnõu juurde, COM/2012/11/FINAL, lk 13. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0011&from=EN> (01.04.2018)

¹⁸⁴ Üldmääruse 25.1.2012 eelnõu, COM/2012/11/FINAL, art 46 lg 1. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0011&from=EN> (01.04.2018)

¹⁸⁵ *Ibid* , art 55 lg 1.

siis tuli eelnõu muuta selliselt, et kui on moodustatud mitu järelevalveasutust, tuleb määrata juhtiv ametiasutus¹⁸⁶.

Märkimist väärib, et eelnõu menetlemisel tegi Euroopa Parlamendi õiguskomisjon ettepaneku täiendada andmekaitse üldmääruse eelnõu artikli 46 lg-ga 3a, mille kohaselt nähakse järelevalveasutusele õiguse haldusõigusrikkumise korral kohaldada sanktsioone, sooviga rõhutada järelevalveasutuste rolli sanktsioonide kohaldamises¹⁸⁷. Sanktsioonid halduskaristusena oli eelnõus sätestatud artiklis 79, mille lõike 1 kohaselt on igal järelevalveasutusel õigus kohaldada halduskaristusi kooskõlas käesoleva artikliga. Õiguskomisjoni eesmärk oli aga halduskaristuse rakendamise pädevust siduda just järelevalveasutuse sõltumatusega kriteeriumiga, tuginedes seejuures harta artikli 8 lg-s 3 sätestatud järelevalveasutuste sõltumatuse põhimõttele leides, et järelevalveasutustel peab siiski olema trahvide määramisel suur kaalutusõigus¹⁸⁸. Rahalist sanktsioneerimist on peetud oluliseks, võiks isegi öelda tõhusaimaks meetmeks andmekaitse tagamisel. Seda selgitab ka asjaolu, et üldmääruses kinnitati märkimisväärselt suuremad trahvide maksimummäärad võrreldes eelnõus esitatuga¹⁸⁹.

Siiski üldmääruse menetlemisel tuli tõdeda, et Taani ja Eesti õiguskord ei võimaldagi järelevalveasutusel haldustrahve rakendada. Nii täiendatigi Euroopa Liidu nõukogu arutelu tulemusena üldmääruse eelnõu põhjendusega 120a, mille kohaselt „haldustrahve käsitlevaid eeskirju saab kohaldada selliselt, et Taanis määrab trahvi pädev riiklik kohus kriminaalkaristusena ning Eestis määrab trahvi järelevalveasutus väärteomenetluse raames, tingimusel et eeskirjade sellisel kohaldamisel nimetatud liikmesriikides on samaväärne toime nagu järelevalveasutuste määratud haldustrahvidel. Sellepärast peaksid pädevad riiklikud kohtud võtma arvesse trahvi algatava järelevalveasutuse soovitust. Igal juhul peaksid

¹⁸⁶ Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni 25.03.2013 arvamus üldmääruse eelnõu juurde (COM(2012)0011 – C7-0025/2012 – 2012/0011(COD)). Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0402&language=ET#title6> (10.04.2018)

¹⁸⁷ Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni muudatusettepanek 323 üldmääruse eelnõu juurde. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0402+0+DOC+XML+V0//ET#title6> (10.04.2018)

¹⁸⁸ Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni muudatusettepanek 178 üldmääruse eelnõu juurde ja õiguskomisjoni arvamus. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0402+0+DOC+XML+V0//ET#title6> (10.04.2018)

¹⁸⁹ Üldmääruse eelnõus ei ületanud ükski trahvimäär 1 000 000 eurot, 26.05.2018 rakendatavas üldmääruses artikkel 83 lõige 6 võimaldab määrata trahvi kuni 20 000 000 eurot järelevalveasutuse korralduse täitmatajätmise korral.

määratavad trahvid olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.¹⁹⁰ Samas Regioonide Komitee arvamusel tulebki tagada, et andmekaitseõuete rikkumise sanktsioneerimise osas tehtaks selget vahet eraõiguslike, kasumit taotlevate ettevõtete ja teiste asutuste, eelkõige avaliku halduse valdkonna asutuste vahel, mille puhul kasumit kärpivad trahvid ei ole asjakohased ja selle asemel pääsevad rohkem mõjule poliitilised kontrollmehhanismid¹⁹¹. Ka Euroopa Liidu nõukogu leidis, et iga liikmesriik võib kehtestada eeskirjad selle kohta, kas ja millises ulatuses võib halduskaristusi määrata selles liikmesriigis asutatud riigiasutustele ja asutustele, ning lisaks haldustrahvide kehtestamisele võivad järelevalveasutused kasutada ka teisi korrigeerivaid volitusi, nagu hoiatused või ettekirjutused. Euroopa Andmekaitseõukogu peab aga koostama praktika ühtlustamiseks suunised järelevalveasutuse järelevalvemeetmete kohaldamise ja halduskaristuse kindlaksmääramise kohta.¹⁹² Seega on üritatud arvestada Eestis kehtiva õiguskorra eripäraga, aga tähelepanuta on jäänud, et väärtemenetlust ei ole võimalik niisamuti avalik-õiguslike asutuste suhtes kohaldada. Seega on küsitav, kas põhjendusega tehtav erand võimaldab sama tõhusalt eesmärki täitsa, kui eesmärgiks on ametiasutuse korrale kutsumine, aga väärtemenetluse raames saab karistada hoopiski asutuse nimel teinud päringu füüsiline isik. Seejuures üks menetlus ei välista ju teist. Lisaks võimalike ettekirjutuste rakendamisel tuleb lahendada nende vaidlustamise kord.

Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 27.04.2016 vastu määruse (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). Sanktsioonide rakendamist sõltumatusena siiski sellisel kujul ei seostatud ning halduskaristustest saisi lihtsalt trahvid. Järgmiselt uurib autor, kuidas on üldmääruses sõltumatust sisustatud sõltumatuse kriteeriumite kaudu.

¹⁹⁰ Alaliste esindajate komitee/nõukogu 28.01.2016 ettepanek 5455/16: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) [esimene lugemine], põhjendus 120a. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_5455_2016_INIT&from=EN (11.04.2018)

¹⁹¹ Regioonide Komitee aramus „Andmekaitsepakett” 2012/C 391/13, p 24. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012AR0625&from=EN> (11.04.2018)

¹⁹² Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation), 5419/16 ADD 1, p 9.5. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_5419_2016_ADD_1&from=EN (11.04.2018)

2.1.1. Institutsionaalne sõltumatus

Andmekaitse üldmääruse artikkel 51 lg 1 näeb ette, et iga liikmesriik moodustab liikmesriigi õiguse alusel vähemalt ühe sõltumatu riigiasutuse, kes vastutab üldmääruse kohaldamise järelevalve eest, et kaitsta füüsiliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi seoses nende isikuandmete töötlemisega ning hõlbustada isikuandmete vaba liikumist liidus. Järelevalveasutus tegutseb andmekaitse üldmääruse artikkel 52 lg 1 koosmõjus põhjendusega 118 talle käesoleva määrusega kooskõlas antud ülesannete täitmisel ja volituste kasutamisel küll täiesti sõltumatult, kuid sellegipoolest saab järelevalveasutuse suhtes läbi viia finantskontrolli ning järelevalveasutuse tegevuse saab allutada kohtulikule kontrollile. Seega on välistatud riiklik ja teenistuslik järelevalve järelevalveasutuse tegevuse üle sellisel kujul, nagu seda AKI tegevuse üle on seni saanud teostada. Varasemalt on autor käsitelnud, et ettekirjutused riigiasutustele on sisaldanud vaidlustusviidet VVS § 101 alusel, mis on olemuslikult teenistuslik järelevalve. Üldmääruse artikkel 78 lg 1 kohaselt 1 on igal füüsilisel või juriidilisel isikul õigus kasutada tõhusat õiguskaitsevahendit järelevalveasutuse õiguslikult siduva otsuse vastu, mis teda puudutab, ilma see piiraks muude halduslike kaitsevahendite või kohtuväliste heastamisvahendite kohaldamist. Sama artikli lõige 3 sätestab, et järelevalveasutuse vastu algatatakse menetlus selle liikmesriigi kohtus, kus järelevalveasutus asub. Tõsi on, et kohtulik kontroll ei tohi piirata halduslike kaitsevahendeid, kuid autori hinnangul ei ole siin mõeldud teenistusliku järelevalvet, kuivõrd selline tegevus oleks juba vastuolus nii Euroopa Kohtu seisukohaga kui ka andmekaitse üldmääruse artiklis 51 koosmõjus põhjenduses 119 sätestatud sõltumatuse garantiiga. Autori hinnangul on üldmääruse artikkel 78 ja põhjenduse 143 koosmõjus ainuõigus lahendus allutada kõik AKI otsused kohtulikule kontrollile.

Lisaks eeltoodule on üldmääruse artikli 59 alusel järelevalveasutus kohustatud esitama aastaaruande parlamendile, valitsusele ja muudele liikmesriigi õigusega kindlaks määratud asutustele ning tegema selle kättesaadavaks avalikkusele, Euroopa Komisjonile ja andmekaitseõukogule.

2.1.2. Finantsiline sõltumatus

Andmekaitse üldmääruse artikkel 52 lg 4 ja põhjendus 120 näevad ette, et iga liikmesriik tagab järelevalveasutusele rahalised ressursid oma ülesannete tõhusaks täitmiseks ja volituste kasutamiseks. Arvestada tuleb seekord ka järelevalveasutuste ning andmekaitseõukoguga

vastastikuse abi ja koostööga, mis on hetkel prognoosimatu. Nii peab AKI-l olema piisavalt ressurssi, et olla valmis kaasa lööma üldmääruse artikkel 62 alusel järelevalveasutuste ühisoperatsioonis või näiteks artikkel 61 alusel vastama teise järelevalveasutuse teabenõudele või taotlusele põhjendamatu viivitusega ja mitte hiljem kui ühe kuu jooksul taotluse kättesaamisest. Kuna AKI aastaraamatutest nähtub, et personaliliikumine oli tingitud eeskätt nappidest rahalistest vahenditest, siis tuleb AKIle eraldada rahalisi vahendeid suuremas mahus. Arvestada tuleb, et järelevalveametniku tasu peab olema ka konkurentsivõimeline, sest ainult nii on võimalik tagada ka ametniku sõltumatus ja erapoolikus oma ülesannete täitmisel.

Rahalisi vahendeid on vaja lisaks eeltoodule ka töövahendite ja logistika jaoks. Kuna tuleb teha tihedat koostööd nii teiste järelevalveasutuste kui ka andmekaitseinspektoriga, siis tuleb arvestada pidevate liikumiste ning sellega kaasnevate lähetuskuludega.

Andmekaitse üldmääruse põhjendusest 120 nähtuvalt peab järelevalveasutuse eelarve olema avalik, mis võib kajastuda riigieelarves. Samas üldmäärus ei sätesta, kas see võiks kajastuda mõne valitsusasutuse eelarve osana või peaks olema eraldiseisev. Euroopa Kohus sedastas, et sõltumatuse kriteerium ei eelda eraldiseisvat eelarverida ning järelevalveasutuse eelarve võib kajastuda valitsusasutuse eelarve koosseisus¹⁹³. Seega on võimalik järeldada, et ka üldmääruse valguses on oluline, et järelevalveasutusele oleks tagatud vaid piisavad rahalised vahendid oma ülesannete täitmiseks. Seejuures võimaldab andmekaitse üldmääruse artikkel 52 lg 6 teostada järelevalveasutuse üle finantskontrolli selliselt, et see ei mõjuta asutuse sõltumatust.

2.1.3. Sõltumatu personal

Andmekaitse üldmääruse põhjendus 121 näeb ette, et järelevalveasutuse juhile esitatavad nõuded, ametisse nimetamise ja ametist vabastamise kord tuleb kehtestada liikmesriigi õigusega, seejuures ei tohi need olla vastuolus määrusega. Üldmäärus näeb ette üldised tingimused ning jätab liikmesriigile mõnevõrra kaalutlusruumi oma riigi õiguse sisustamisel. Näiteks näeb üldmäärus ette, et liikmesriik reguleerib siseriiklikus õiguses järelevalveasutuse juhi ametisse nimetamise arvestades, et järelevalveasutuse juhi ametisse nimetamine peab toimuma läbipaistva menetluse tulemusena ning ametisse nimetamise õigust omava asutuse nimetamine liikmesriigi otsustada: kas seda teeb parlament, valitsus, riigipea või sõltumatu

¹⁹³ EKo 16.10.2012, nr C-614/10, p 58.

asutus¹⁹⁴. Eesti Vabariigi mõistes võiks AKI peadirektori ametisse nimetada sellisel juhul näiteks kohus, kes on juba põhiseadusest tulenevalt oma tegevuses sõltumatu.

Üldmääruse artikkel 53 lg 3 kohaselt saavad järelevalveasutuse juhi volitused läbi vaid ametiaja lõppedes või ametist lahkumise või kohustusliku pensionileminekuga, kuid see peab toimuma kooskõlas liikmesriigi õigusega. Ametist saab juhi vabastada üldmääruse artikkel 53 lg 4 alusel vaid ainult tõsise üleastumise korral või kui juht ei vasta enam nõutavale tingimusele. Järelevalveasutuse juhile esitatavad nõuded sätestab samuti liikmesriik ise, kuid üldmäärus näeb ette, et järelevalveasutuse juhil peab oma kohustuste täitmiseks ja volituste kasutamiseks olema vajalik kvalifikatsioon, kogemus ja oskused, eelkõige isikuandmete kaitse valdkonnas¹⁹⁵. Lisaks kohustab üldmääruse artikkel 52 lg 3 hoiduma juhti tema kohustustega kokkusobimatust tegevusest ning keelab töötamast tema ametiaja jooksul ühelgi muul sobimatul tasustatud või tasustamata ametikohal nagu seda soovitas Euroopa Kohtu kohtujurist asjas Euroopa Komisjon vs Austria Vabariik¹⁹⁶.

Järelevalveasutuse juht nimetatakse ametisse vähemalt neljaks aastaks. Seega võib liikmesriik sätestada ka pikema ametiaja lisaks sellele, kas ja kui mitmeks ametiajaks saab järelevalveasutuse juhi ametisse nimetada.¹⁹⁷ Ametiasutuse juhi sõltumatus väljendub eeskätt selles, et järelevalveasutuse töötajad alluvad üldmääruse artikkel 52 lg 5 kohaselt vaid temale. Liikmesriik sätestab tingimused, mis reguleerivad nii juhi kui ka järelevalveasutuse töötajate kohustusi, nende kohustustega kokkusobimatuid tegevusi, tegevusalasid ja hüvesid ametiajal ja pärast selle lõppu ning töösuhte lõppu käsitlevad normid¹⁹⁸, kuid järelevalveasutuse juht on see, kes teostab järelevalvet nende nõuete täitmise üle. Rõhutamist väärrib, et üldmäärus sätestab liikmesriigi kohustust tagada, et järelevalveasutusel on oma töötajad, kuid autori hinnangul saab liikmesriik seda tagada eeskätt piisava eelarvevahendite eraldamisega, et järelevalveasutus saaks endale võimaldada professionaalsed ja sõltumatud töötajad.

¹⁹⁴ Isikuandmete kaitse üldmäärus, – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1-88., art 52 lg 1, art 54 lg 1 p c.

¹⁹⁵ *Ibid*, art 53 lg 2, art 54 lg 1 p b.

¹⁹⁶ EKo 16.10.2012, nr C-614/10, p 33.

¹⁹⁷ Isikuandmete kaitse üldmäärus, – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1-88., art 54 lg 1 p-d d ja e.

¹⁹⁸ *Ibid*, art 54 lg 1 p f.

2.1.4. Funktsionaalne sõltumatus

Funktsionaalne sõltumatus on sätestatud üldmääruses just selliselt, nagu seda on Euroopa Kohus ette näinud¹⁹⁹. Liikmesriik näeb ette vähemalt ühe sõltumatu riigiasutuse, kes tegutseb talle käesoleva üldmäärusega kooskõlas antud ülesannete täitmisel ja volituste kasutamisel täiesti sõltumatult, olles vaba nii otsestest kui ka kaudsetest välistest mõjutustest ning ei küsi ega võta vastu juhiseid mitte kelleltki.²⁰⁰ Järelevalveasutuse täidetavad funktsioonid tulenevad üldmääruse artiklitest 55, 57 ja 58, mis käsitlevad vastavalt asutuse pädevust, ülesandeid ja volitusi.

Üldmäärusest tulenevalt hõlmab järelevalveasutuse tegevus nii eraõiguslikust või ka avalikõiguslikust vastutava või volitatud töötleja isikuandmete töötlemist tema liikmesriigi territooriumil, samuti ka isikuandmete töötlemist, mis mõjutab andmesubjekte tema liikmesriigi territooriumil. Järelevalveasutuse tegevus hõlmab andmesubjektide esitatud kaebuste menetlemist, käesoleva määruse kohaldamist käsitlevate uurimiste läbiviimist ning avalikkuse teadlikkuse tõstmist isikuandmete töötlemisega seotud ohtudest, eeskirjadest, tagatistest ja õigustest. Järelevalveasutus peab tegutsema kooskõlas andmekaitse üldmäärusega selliselt, et oleks tagatud füüsiliste isikute kaitse, samas soodustatud isikuandmete vaba liikumine EL-is. See on ka põhjus, miks teevad järelevalveasutused koostööd üksteise ja andmekaitseinspektoratiga.²⁰¹

Andmekaitse üldmäärus kohustab järelevalveasutust kiirelt reageerima, kui on oht, et andmesubjekti õiguse kasutamise võimalus võib olla oluliselt takistatud. Selleks näeb üldmäärus ette, et järelevalveasutus peab saama võtta oma liikmesriigi territooriumil rakendada põhjendatud ajutisi meetmeid kindlaksmääratud kehtivusajaga, mis ei tohiks olla pikem kui kolm kuud.²⁰²

Et tagada ELi ühtne praktika, on üldmääruse artiklis 58 sätestatud laiaulatuslikud volitused funktsioonide täitmiseks. Üldmäärus nimetab neid uurimis-, parandus- ja karistuste kehtestamise volitusteks ning loaandmis- ja nõuandvateks volitusteks. Lisaks eeltoodule võib

¹⁹⁹ EKo 09.03.2010, C-518/07, p 18.

²⁰⁰ Isikuandmete kaitse üldmäärus, – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1-88., art 51 lg 1, art 52 lg-d 1 ja 2.

²⁰¹ Isikuandmete kaitse üldmäärus, – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1-88., põhjendus 122, 123, 132, 133, artikkel 57 lg 1.

²⁰² *Ibid*, põhjendus 137.

liikmesriik andmekaitse üldmääruse artikkel 58 lg 6 kohaselt seaduse tasandil sätestada täiendavad volitused, mis ei tohiks aga kahjustada järelevalveasutuste omavahelist koostööd.

Uurimisvolitused on hõlmatud õigusega nõuda teavet, mis on vajalik tema ülesannete täitmiseks või saada juurdepääs kõikidele isikuandmetele ja kogu teabele, mis on vajalik tema ülesannete täitmiseks, aga ka näiteks viia läbi uurimisi andmekaitseauditi kujul²⁰³. Parandusvolituste all on sätestatud näiteks õigus teha töötlejale noomitusi, kui isikuandmete töötlemise toimingud on rikkunud käesoleva määruse sätteid, anda korraldus rahuldada andmesubjekti taotlused või viia isikuandmete töötlemise toimingud vastavusse üldmääruse sätetega²⁰⁴. Lisaks on järelevalveasutustel nüüd õigus, mida mõnes riigis varem ei olnud, kehtestada ajutine või alaline isikuandmete töötlemise piirang, sealhulgas töötlemiskeeld, aga ka määrata üldmäärusega kooskõlas trahve lisaks üldmääruse artiklis 58 nimetatud meetmele või nende asemel, sõltuvalt konkreetse juhtumi asjaoludest²⁰⁵. Üldmääruse põhjenduses 129 on peetud oluliseks, üldmääruses sätestatud volitusi kasutataks kooskõlas liidu ja liikmesriikide õiguses sätestatud asjakohaste menetluslike kaitsemeetmetega ning erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul, pidades muuhulgas silmas meetme asjakohasust, vajalikkust ja proportsionaalsust. Eeltoodust nähtuvalt on karistuse määramine sätestatud seega volituste artikli all, mitte sõltumatusse artikli all, nagu seda esmalt Euroopa Parlamendi õiguskomisjon välja pakkus. Seega on karistuse määramine sätestatud küll funktsionaalse sõltumatusena, aga seda ei ole eraldiseisvalt rõhutatud.

Märkimisväärselt on üldmääruse artiklis 55 lg-s 3 piiratud järelevalveasutuse pädevust: puudub pädevus teostada järelevalvet kohtute isikuandmete töötlemise üle õigusemõistmisel. Ka Riigikohus nentis võimude lahususe problemaatikat, kuid kui Riigikohus leidis, et AKI-l puuduv pädevus teostada järelevalvet nii Riigikogu kui ka Riigikogu Kantslei tegevuse üle ning viimasest nähtuvalt analoogiakorras ka kohtu ning kohtukantsleide tegevuste üle, siis üldmäärusega on järelevalveasutuse pädevusest välja jäetud vaid kohtunike tegevus, mis on realselt seotud õiguse mõistmisega. Seega kohaldub üldmäärusest tulenev sõltumatu järelevalve AKI tegevusena vaid kohtukantsleide üle. Andmekaitse üldmääruses on seda põhjendatud vajadusega kaitsta kohtusüsteemi sõltumatust kohtumenetlusega seotud ülesannete täitmisel, sealhulgas otsusetegemisel. Selliste andmetööstustoimingute järelevalve

²⁰³ *Ibid*, art 58 lg 1 p-d a, b ja e.

²⁰⁴ *Ibid*, art 58 lg 2 p-d b, c ja d.

²⁰⁵ *Ibid*, art 58 lg 2 p-d f ja i.

tuleb üldmääruse põhjenduse 20 alusel anda sootuks kohtusüsteemi konkreetsetele asutustele, kes peaksid eelkõige tagama käesoleva määruse eeskirjade järgimise, teavitama kohtunikke nende käesoleva määruse kohastest kohustustest ning käsitlema selliste andmetöötusega seotud toimingute suhtes esitatud kaebusi. Eeltoodust tulenevalt võib järeldada, et AKI järelevalvele on allutatud ka Riigikogu Kantselei, küsitavusi tekitab aga järelevalve Riigikogu tegevuse üle, kuivõrd seda ei ole üldmääruses eraldi käsitletud.

2.2. Andmekaitse üldmääruse rakendamise Eestis Vabariigis

Eeltoodust nähtuvalt on sõltumatuse kriteeriumid üldmääruses sätestatud eeskätt Euroopa Kohtu seisukohti arvestades. Viimase valguses on autor analüüsinud AKI sõltumatust seni kehtinud õiguskorra järgi ning leidnud, et AKI sõltumatuse seab kahtluse alla keeld rakendada haldussundi riigiasutuste suhtes ning AKI riigiasutuse suhtes läbiviidud tegevuse võimalik kontroll piltlikult öeldes teenistusliku järelevalve korras VVS-i alusel, aga ka Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigus korraldada AKI tegevust ning järelevalvet AKI tegevuse üle. Järgmiselt vaatleb autor, kas olukord muutub otsekohalduva üldmääruse rakendamisega olukorras, kus üldmäärusega on keelatud igasugune järelevalve AKI tegevuse üle, ja kohtulik kontroll ning aruandlus parlamendi ees, ning ka juhiste küsimine ja saamine. Samas on AKI-l üldmäärusest tulenevalt õigus rakendada trahve.

AKI on hoolega valmistunud üldmääruse rakendamiseks: andnud välja hulganisti juhendeid, arvamusi, soovitusi, teinud ettepanekuid ning rakendanud muidki meetmeid avalikkuse teadlikkuse tõstmiseks²⁰⁶. Üsna varsti, pärast andmekaitse üldmääruse vastuvõtmist tegi AKI peadirektor ülevaate EL andmekaitse reformi rakendamise seisust Eestis, milles nentis muuhulgas AKI üldist vastavust üldmääruses sätestatud sõltumatuse kriteeriumitele, aga tõi ka välja punktid, mis vajavad ülevaatamist. Lisaks autori poolt tuvastatud teenistusliku järelevalve teostamist riigiasutustele tehtavate ettekirjutuste suhtes on AKI toonud välja lubamatu võimaluse sekkuda järelevalvevälistesse asjadesse nagu loamenetlus, eelkonsulteerimine, andmekaitse nõukogus osalemine, juhendiloome. Käesoleva töö raames on oluline välja tuua peadirektori ettepanek anda AKI peadirektori julgeolekukontrolli tegemine sarnaselt prokuröridega Kaitsepolitseiametilt üle Teabeametile põhjendades seda asjaoluga, et viimasega

²⁰⁶ AKI veebileht. Arvutivõrgus: <http://www.aki.ee/et/eraelu-kaitse/euroopa-andmekaitse-reform> (01.04.2018)

puuduvad AKI-l kokkupuuted.²⁰⁷ Sellega on enam tagatud peadirektori kui järelevalveasutuse juhi sõltumatus.

Mõnevõrra käsitles AKI peadirektor üldmäärusest tulenevat õigust rakendada haldustrahve üldmääruse artikkel 58 lg 2 p-i i alusel koosmõjus artikliga 83, aga ka osundas asjaolule, et Eesi õiguskord ei võimalda halduskaristuste rakendamist²⁰⁸. Tõsi on, et üldmäärusest on määruse eelnõu menetlemisel sõna „haldustrahv“ kaotanud eesliite ning seetõttu asendunud sõnaga „trahv“, kuid selle määramise üldpõhimõtted on jäänud samaks võrreldes eelnõuga, mistõttu ei ole Eesti õiguskorras jätkuvalt võimalik seda rakendada. Sellega on arvestanud ka andmekaitse üldmäärus nagu autor juba varasemalt viitas, mistõttu on nii Eesti kui ka Taani suhtes sätestatud erisäte.

Põhjendus 151 võimaldab määrata trahve väärtemenetluse raames, tingimusel, et eeskirjade sellisel kohaldamisel nimetatud liikmesriikides on samaväärne toime nagu järelevalveasutuste määratud trahvidel, kuid igal juhul peaksid määratavad trahvid olema tõhusad, proportsionaalsed ja heidutavad. Veel 14.10.2016 ülevaates pidas AKI peadirektor aga väärtekaristusi väga kohmakalt rakendatavaks erandiks ning eelistas jätkuvalt rikkumistele reageerimiseks sunniraha (sunniraha määramisele eelneb sunniraha hoiatust sisaldav ettekirjutus)²⁰⁹.

01.08.2016 registreeriti eelnõude infosüsteemis karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (EL õiguses sätestatud haldustrahvide kohaldamine Eesti õiguses) eelnõu väljatöötamiskavatsus (edaspidi: VTK), mille eesmärgiks oli muudatuste või täienduste abil viia seadusandlik olukord vastavusse EL-i õigusest tulenevate nõuetega ning võimaldada Eestis kohaldada EL õigusaktides sätestatud ülemmääradega rahalisi sanktsioone. Vajadust olukorra parendamiseks nt tingis asjaolu, et juriidilisele isikule sätestatud nõuete täitmisel võib osutuda keeruliseks tuvastada teo toime pannud või tegutsema pidanud konkreetne füüsiline isik, kelle suhtes kohaldada väärtemenetlust. VTK-st nähtuvalt on kavandatud täiendada

²⁰⁷ AKI peadirektori ülevaade EL andmekaitse reformi rakendamise seisust Eestis 14.10.2016, p 8. Arvutivõrgus: http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/ylevaade_reformist_14102016.pdf (15.04.2018)

²⁰⁸ *Ibid*, p 10.

²⁰⁹ *Ibid*.

karistusõigust võimalusega näha teatud rikkumiste korral karistusena ette rahatrahv, mis vastab EL õigusaktides „halduskaristusele“ sätestatud nõuetele.²¹⁰

18.04.2017 esitas aga Justiitsministeerium isikuandmete kaitse uue õigusliku raamistiku kontseptsiooni, mille kohaselt AKI-t puudutava regulatsiooni osas on 14.10.2016 ülevaatele viidates lubatud teha koostööd AKIga nii palju kui võimalik²¹¹. Kontseptsioon viitas ka VTKle, sest VTK-ga saavutatavatest tulemustest oleneb ka üldmääruks ette nähtud halduskaristuste ja haldusmeetmete kohaldamine. Siiski haldustrahvide temaatikale pikemalt ei peatatud ning pigem juhtis Justiitsministeerium tähelepanu asjaolule, et trahve ja sunniraha ei saa võrdsena käsitleda: sunniraha on sunnivahend, mida ATSS § 3 lg 2 kohaselt ei käsitata karistusena, üldmääruks mõte on aga siiski karistusnormide kaudu heidutada.²¹² Justiitsministeerium tõi üldmääruksle tuginedes välja kolm võimalust, mida AKI peaks saama rakendada²¹³:

- 1) järelevalve koos sunnirahaga (üldmääruks artikkel 55 lg 2 korraldus + artikkel 83 lg 6 trahv);
- 2) väärteo korras karistamine (üldmääruks artikkel 83 ühekordsed trahvid ja lisaks artikli 84 alusel muude koosseisude korral määratavad väärteotrahvid);
- 3) nii sunniraha kui ka väärteo korras karistamist (samal ajal nii rikkumise lõpetamise korraldus ja selle eiramisel sunnivaheni rakendamine + samal ajal karistav trahv).

Justiitsministeerium on seisukohal, et olukordades, kus üldmääruks näeb ette trahvide kohaldamise, tuleb kohaldada trahve ning sunniraha on võimalik määrata sellele lisaks (*in addition to*), aga mitte üldmääruks ette nähtud trahvi asemel (*instead of*). Viidates andmekaitse üldmääruks artikkelile 83 lg-le 7²¹⁴ peab Justiitsministeerium ebamõistlikuks määrata trahve avaliku sektori asutustele ja organitele, vältimaks riigi rahakotist raha ühest taskust teise tõstmisega ning leiab, et selle asemel võiks avaliku sektori puhul näha lahendusena võimalust,

²¹⁰ Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (EL õiguses sätestatud haldustrahvide kohaldamine Eesti õiguses) eelnõu väljatöötamiskavatsus, lk 5, 21 ja 27. Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/af8f6ea7-5e75-435b-8152-18ce419983f> (16.04.2018)

²¹¹ Isikuandmete kaitse uue õigusliku raamistiku kontseptsioon, lk 34. Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/db80bf57-35ca-41e3-be15-827a2f056fdd> (16.04.2018)

²¹² *Ibid*, lk 21 ja 23; Isikuandmete kaitse üldmääruks, – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1-88., art 84 lg 1.

²¹³ Isikuandmete kaitse uue õigusliku raamistiku kontseptsioon, lk 22.

²¹⁴ Isikuandmete kaitse üldmääruks, – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1-88., art 83 lg 7 kohaselt võivad liikmesriigid näha ette eeskirju selle kohta, kas ja millisel määral võib trahve määrata selles liikmesriigis asutatud avaliku sektori asutustele ja organitele.

kus järelevalveasutusel on muud tõhusad meetmed selleks, et tagada andmekaitsevenõuetest kinnipidamine (nt õigus peatada rikkumise korral andmete töötlemine).²¹⁵

Autor siinkohal Justiitsministeeriumiga ei nõustu. Üldmääruse artikkel 83 lg 7 võimaldab liikmesriigil kaaluda, kas ja millisel määral võib trahve määrata selles liikmesriigis asutatud avaliku sektori asutustele ja organitele vaid siis, kui on tagatud piisavad meetmed täitmaks andmekaitsevenõuete tõhus kaitse avalikus sektoris. Eestil puudub aga sootuks võimalus kaaluda, kas avaliku sektori suhtes saab rakendada trahve, sest haldustrahvide regulatsioon Eesti õiguskorras puudub. Lisaks KarS § 14 lg 3 kohaselt ei kohaldata ka süüteomenetlust avalikule sektorile ning ATSS välistab haldussunni rakendamist riigiasutuste suhtes. Seega autori hinnangul puuduvad tõhusad meetmed, mis tagaks isikuandmete kaitse avalikus sektoris ning oleks muuhulgas ka heidutavad, mistõttu ei saa siinkohal üldmääruse artikkel 83 lg 7 erandist rääkida.

Oma arvamuses andmekaitseõiguse kontseptsioonile rõhutas ka AKI peadirektor siiski vajadust võtta haldustrahvid üle Eesti õiguskorda ning seda eeskätt haldusmenetlusliku meetmena. Oma ettepanekut põhjendab peadirektor sellega, et haldusmenetluse vormivabadus, eesmärgipärasus ja elektroonilise asjaajamise võimaldamine tagavad oluliselt lihtsama, kiirema ja tõhusama reageerimise kui vääriteomenetlus. Samas tagavad haldusmenetluse põhimõtted menetlusosalise õiguste piisava kaitse. Peadirektor lisab viidates üldmäärusele, et lisaks haldustrahvile on liikmesriigil võimalus kehtestada eraldiseisvalt väär- ja kuriteokoosseis ning asjakohased meetmed.²¹⁶ Samad seisukohad rõhutas ta veel eraldiseisvas MEMOs justiitsministrile²¹⁷. Täiendavalt pöördus sama ettepanekuga AKI justiitsministri poole ka 16.10.2017, selgitades lisaks eeltoodule vajadust tagada füüsiliste isikute isikuandmete kaitse võimalikult väikese ajakuluga, sest mida kauem menetlus kestab, seda raskem on õigusvastast info avaldamist või edastamist tagasi kerida. Lisaks leidis AKI, et kui haldustrahvi rakendamine jääb karistusõiguse osana, siis peab hakkama seda määrama kohus, kuid see oleks vastuolus üldmääruse põhjendusega 151, mis näeb kohtute poolt haldustrahvide rakendamist vaid Taanis.²¹⁸

²¹⁵ Isikuandmete kaitse uue õigusliku raamistiku kontseptsioon, lk 22.

²¹⁶ AKI peadirektori 25.05.2017 seisukohad uue andmekaitseõiguse kontseptsiooni asjus, lk 4-5. Arvutivõrgus: http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/jum_oigusraamistiku_kontseptsiooni_markused.pdf (11.04.2018)

²¹⁷ AKI peadirektori 29.05.2017 memo haldustrahvidest. Arvutivõrgus: http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/memo-haldustrahvid.pdf (11.04.2018)

²¹⁸ AKI 16.10.2017 ettepanek nr 1.2.-4/17/1037 „Isikuandmete kaitse üldmääruse (EL) 2016/679 rakendamine“. Arvutivõrgus:

Vaatamata korduvatele AKI pöördumistele on käesoleva töö esitamisel haldustrahve käsitletud siiski Riigikogu menetluses olevas seaduse eelnõus 586 SE „Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduses (väärteokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad rahatrahvid)“²¹⁹. Eelnõust nähtuvalt KarSi § 14 lg-t 3, mis välistab riigi ja KOVide vastutuse, ei muudeta, mistõttu kõnealuse eelnõu vastuvõtmisel ja jõustumisel ei saa haldustrahve avalikus sektoris jätkuvalt rakendada. Autor on vastuspidiselt AKI peadirektorile seisukohal, et haldustrahvide kohaldamine haldusmenetlusliku meetmena oleks aga tekitanud olukorra, kus haldustrahve saanuks rakendada vaid KOVide suhte, sest eespool leidsime, et riigiasutuste suhtes rakendatavale haldusjärelevalvele ei kohaldu haldusmenetluse põhimõtted, mis muutis küsitavaks õiguskaitsevahendite rakendatavust. Justiitsministeeriumi senine seisukoht avalikus sektoris haldustrahvi määramise tulemusena raha ühest taskust teise paigutamise kohta on taaskord liiga riigikeskne. Kuna Justiitsministeerium leidis, et avalikus sektoris tule rakendada muud tõhusad meetmed selleks, et tagada andmekaitsealuste kinnipidamine, siis vaatleb autor üldmääruse rakendamise seaduse eelnõus sätestatud haldusjärelevalve osa, kuivõrd eelnevalt oleme tuvastanud, et see on ainus järelevalveliik, mida AKI saab avalik-õiguslike asutuste puhul rakendada.

Riigikogu algatas 16.04.2018 isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 616 SE (edaspidi: IKSeelnõu) menetluse. Järelevalve on sätestatud eelnõu 5. peatükis, mille § 55 lg 2 sätestab AKI-le lisaks üldmääruse artiklis 57 sätestatud pädevusele õiguse rakendada seadustes ettenähtud alustel, ulatuses ja korras haldussundi või esitada omal algatusel või taotluse alusel isikuandmete kaitsega seotud küsimustes arvamusi Riigikogule, Vabariigi Valitsusele, õiguskantslerile ja muudele asutustele ning avalikkusele²²⁰. Sama paragrahvi lõike 3 alusel on AKI-l lisaks üldmääruse artiklis 57 sätestatud õigus muuhulgas nõuda isikuandmete parandamist või nõuda isikuandmete kustutamist, kehtestada ajutine või alaline isikuandmete töötlemise piirang, sealhulgas isikuandmete töötlemise keeld, aga ka rakendada isiku õiguste ja

http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/isikuandmete_kaitse_uldmaaruse_el_2016679_rakendamine.pdf (11.04.2018)

²¹⁹ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (väärteokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad rahatrahvid) 586 SE. Arvutivõrgus:

[https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f65acfb-2656-4fbf-97e1-d96582f1fcbe/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(vaaerteokaristuste%20reform,%20EL-i%20oigusest%20tulenevad%20rahatrahvid\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f65acfb-2656-4fbf-97e1-d96582f1fcbe/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(vaaerteokaristuste%20reform,%20EL-i%20oigusest%20tulenevad%20rahatrahvid)) (16.04.2018)

²²⁰ Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 616 SE § 55 lg 2 p-d 8-9. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e14c5e2f-b684-4aa4-a7dd-ffb76f63f395/Isikuandmete%20kaitse%20seadus> (16.04.2018)

vabaduste kahjustamise ärahoidmiseks vajaduse korral ATSSis sätestatud korras viivitamata isikuandmete kaitseks organisatsioonilisi, füüsilisi ja infotehnilisi turvameetmeid²²¹. Viimase puhul kehtib taaskord erand riigiasutuste suhtes nagu ka töö kirjutamisel kehtivas IKS-is.

IKSeelnõu § 58 sätestab aga haldusjärelevalve erisused, mille kohaselt on AKI-l õigus sarnaselt töö kirjutamisel kehtiva IKS-iga ettekirjutuse täitmata jätmise korral pöörduda ettekirjutuse saaja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks. Siinjuures on aga viide üldmääruse artikkel 83 lg-le 7, mis võimaldab avaliku sektori asutuste ja organi suhtes rakendada muid meetmeid kui trahve. Eespool tõime välja, et samasisuline meede nähti 2015. aastal IKS-is ette juhtudeks, kui AKI ettekirjutust ei täida isikuandmete töötlejad, kellele ei saa määrata sunniraha, st riigiasutused. AKI praktikast nähtuvalt ongi seda hoiatust seni rakendatud vaid riigiasutuste suhtes ning autorile teadaolevalt ei ole seda hoiatust seni realiseeritud. Küsitav on, kuidas see säte rakendub aga üldmääruse valguses. Eriti arvestades, et IKSeelnõu näeb jätkuvalt ette seni veel proovimata võimalust pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras protestiga halduskohtusse, kui riigiasutusest isikuandmete töötleja ei ole AKI ettekirjutust selles määratud tähtaja jooksul täitnud²²². Lisaks eeltoodule on AKI-l jätkuvalt võimalus rakendada olukorras, kus ettekirjutus jäetakse täitmata, sunniraha, mis on võrreldes kehtiva IKSiga ligi 2 083 korda suurem²²³. Kuigi siinkohal ei ole eraldiseisvalt sätestatud erandit riigiasutuste suhtes, siis selleks ei ole ka vajadust. ATSS § 5 lg 1 välistab sunnivahendi rakendamist riigiasutuste suhtes, küll aga mitte KOVide suhtes. Seega arvestades enne andmekaitse reformi AKI rakendatavat praktikat on KOVidel oht ja võimalus saada sunnirahahoiatus summas kuni 20 000 000 eurot. Karm on aga olukord, kui tekib reaalne vajadus KOVi suhtes sunniraha ka rakendada. Seletuskirjast nähtuvalt on AKI kohustatud sunniraha määramisel siiski hindama, millises määras sunniraha rakendamine on Eesti kontekstis proportsionaalne²²⁴.

²²¹ Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 616 SE § 55 lg 3 p-d 2-3 ja 6-7. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e14c5e2f-b684-4aa4-a7dd-ffb76f63f395/Isikuandmete%20kaitse%20seadus> (16.04.2018)

²²² *Ibid*, § 58 lg 3.

²²³ Isikuandmete kaitse seadus¹, RT I 2007, 24, 127... RT I, 06.01.2016, 10., § 40 lg 2 – sunniraha ülemmäär 9 600 eurot; Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 616 SE § 59 – sunniraha ülemmäär 20 000 000 eurot või ettevõtja puhul kuni 4 protsenti tema eelneva majandusaasta ülemaailmsest aastasest kogukäibest.

²²⁴ Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 616 SE juurde, lk 46.

Eeltoodut kokkuvõttes ei näe IKSeelnõu võrreldes töö kirjutamisel kehtiva IKS-iga uusi tõhusaid meetmeid avalikus sektoris isikuandmete kaitse tagamiseks, mistõttu on autori hinnangul välistatud võimalus rakendada andmekaitse üldmääruse artikkel 83 lg-st 7 tulenevat erandit. Ainus heidutav meetme on sunniraha kuni 20 000 000 kohaldamise võimalus, sedagi vaid KOVide suhtes. Seejuures peab andmetöötlus vastama kõrgeimale tasemele nii avalikus kui ka erasektoris.

Võrdluseks uuri autor, kuidas kohtleb avalik-õiguslikke asutusi Saksamaa Liitvabariik, kellelt Eesti paljuski eeskuju võtab, Suurbritannia ja Iirimaa. Saksamaa eristab föderaalavalik-õiguslikke asutusi, mis hõlmab föderaalasutusi ja –organeid, ning liidumaade avalik-õiguslikke asutusi, milliste hulka kuuluvad eeskätt liidumaa KOVid²²⁵. Seega eristatakse nagu Eestiski riigiasutusi kohalikest asutustest. 25.05.2018 jõustuva Saksamaa andmekaitseaduse *Bundesdatenschutzgesetz* (edaspidi: BDSG) kohaselt teostab föderaalasutuste üle järelevalvet föderaalvolinik (*The Federal Commissioner*), kes on eraldiseisev avalik-õiguslik föderaalvalitsusasutus ning täidab ühtlasi ka juhtiva järelevalveasutuse rolli²²⁶. BDSG välistab föderaalasutuste suhtes haldustrahvide kohaldamist. Kui föderaalvolinik avastab aga, et föderaalasutus on rikkunud mõnda andmekaitsealast nõuet, siis esitab ta vastava kaebuse nõudeid rikkunud asutuse kõrgemal seisvale asutusele ning sätestab tähtaja tagasiside andmiseks, mis muuhulgas peab sisaldama teavet rakendatavatest meetmetest rikkumise kõrvaldamiseks²²⁷. Sisuliselt on see toiming võrreldav IKS-is sätestatud võimalusega esitada taotlus teenistusliku järelevalve algatamiseks. Seejuures võimaldab BDSG § 43 lg 3 rakendada KOV-ide suhtes muuhulgas haldustrahve nagu IKS sunniraha ja muid sunnivahendeid. Seega on Saksamaa praktika paljuski sarnane Eesti omaga.

Suurbritannia andmekaitse seaduse väljatöötamiskavatsusest nähtub, et Suurbritannia valmistub andmekaitsereformiks sellise põhjalikkusega, et ka pärast lahkumist EL-ist saavad Suurbritannia ametkonnad jätkuvalt jagada andmeid teiste EL-i liikmesriikidega, et võidelda kuritegevuse ja julgeolekuohtudega²²⁸. Selleks nad loovad uue isikuandmete kaitse üldise korra

²²⁵ Act to Adapt Data Protection Law to Regulation (EU) 2016/679 and to Implement Directive (EU) 2016/680 of 30 June 2017 (*Bundesdatenschutzgesetz* (BDSG) 2018), section 2 (1), (2). Arvutivõrgus: <http://www.bdsge2018.de/de/>, ingl. https://iapp.org/media/pdf/resource_center/Eng-trans-Germany-DPL.pdf (16.04.2018)

²²⁶ *Ibid*, sections 8, 9, 12 (1).

²²⁷ *Ibid*, section 16 (2).

²²⁸ Data Protection Bill: summary assessment, IA No: DCMS2017, 07.09.2017, lk 1. Arvutivõrgus: <https://www.parliament.uk/documents/impact-assessments/IA17-006.pdf> (16.04.2018)

Data Protection Bill (edaspidi: Bill), mis lähtub eeskätt GDPRi rakendamisest. Nii lähtub Bill GDPRis sõnastatud avaliku sektori ja avalik-õiguslikku asutuste defineerimisel *Freedom of Information Act 2000-s* ja *Freedom of Information (Scotland) Act 2002 (asp 13)-s* sätestatust, millest tulenevalt on avalik-õigusliku asutuse määratlemisel eeskätt oluline, et asutused täidavad avalikku ülesannet²²⁹. Mõlemad õigusaktid loetlevad avalik-õiguslike asutustena nii riigiasutusi kui ka KOVe, muuhulgas eraldiseisvalt ka tervisekeskust ja politseid²³⁰. Samas on märkimisväärne, et Bill volitab UK Riigisekretäri oma määrusega reguleerima, milline eespool käsitletust ei ole avalik-õiguslik asutus GDPRi tähenduses²³¹. Seda volitusnormi selgitab aga asjaolu, et Bill volitab muuhulgas Riigisekretäri määrama üldmääruse artikli 83 lg 7 alusel, kas ja millisel määral võib trahve määrata Suurbritannias asutatud avaliku sektori asutustele ja organitele²³². Seega on Riigisekretäril volitus otsustada, milliseid avalik-õiguslikke asutusi ta ei käsitse avalik-õiguslike asutustena GDPRi mõistes ning võib selliselt rakendada Eesti ja Saksamaal kohaldatavat praktikat, st välistab sellise piiritlemise kaudu trahvide rakendamist ühe osa avalik-õiguslike ülesandeid täitvate asutuste, nt riigiasutuste suhtes.

Iirimaagi defineerib andmekaitseseaduse *An Bille um Chosaint Sonraí, 2018* (edaspidi: Bille) eelnõus avalik-õiguslikku asutust ja avalikku sektorit, seejuures hõlmab esimene nii riigiasutusi kui ka KOVe²³³. Märkimist väärib, et eelnõu esialgse versiooni kohaselt võis andmekaitsekomisjon avalik-õiguslikku asutust vm organit trahvida vaid ainult siis, kui see asutus või organ tegutseb ettevõtlusega *Competition Act 2002* tähenduses²³⁴. Iirimaa andmekaitsevolinik Ms Helen Dixon pidas aga põhjendamatuks välistada haldustrahvide kohaldamist avalike asutuste suhtes kartuses, et see võib tekitada „tasuta kõigile“ andmete jagamist eeskätt valimistekampaania korraldamiseks²³⁵, mistõttu on eelnõus muudetud § 136

²²⁹ Data Protection Bill [HL] 23.03.2018 seisuga, Section 7 (1) ja (2). Arvutivõrgus:

<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0190/18190.pdf> (16.04.2018)

²³⁰ Freedom of Information Act 2000, SCHEDULE 1 Public authorities. Arvutivõrgus:

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/schedule/1> (16.04.2018); Freedom of Information (Scotland) Act 2002, SCHEDULE 1 Scottish Public Authorities. Arvutivõrgus:

<http://www.legislation.gov.uk/asp/2002/13/schedule/1> (16.04.2018.)

²³¹ Data Protection Bill [HL] 23.03.2018 seisuga, Section 7 (3). Arvutivõrgus:

<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0190/18190.pdf> (16.04.2018)

²³² *Ibid*, Part 1 — Modifications to the GDPR, Chapter VIII of the GDPR (remedies, liability and penalties).

²³³ An Bille um Chosaint Sonraí, 2018, section 2 (1). Arvutivõrgus:

<https://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2018/1018/b1018s.pdf> (17.04.2018)

²³⁴ *Ibid*, section 136 (3).

²³⁵ E. Edwards. Government departments may face €1m fines for data breaches. The Irish Times, 25.03.2018.

Arvutivõrgus: <https://www.irishtimes.com/news/politics/government-departments-may-face-1m-fines-for-data-breaches-1.3440007> (17.04.2018)

lg 3 selliselt, et andmekaitsekomisjonil on õigus kohaldada haldustrahve kõikide avalike asutuste suhtes²³⁶.

Kuna andmekaitse üldmäärus ei defineeri avaliku sektori asutuse ja organi tähendust, siis eeltoodust nähtuvalt on Saksamaa, Iirimaa ja Suurbritannia seda ise oma rakendusaktides eraldiseisvalt välja toonud. Eeskätt on see vajalik üldmääruse artikkel 83 lg-s 7 sätestatud erandi kohaldamiseks. Küsitav on muidugi, kas nimetatud sätte eesmärk oli anda liikmesriigile nii ulatuslik kaalutusõigus eristada nt KOV-e riigiasutustest. Kahjuks ei anna üldmäärus sellele vastust. Arvestades, et üldmääruse eesmärk on tagada kõrge andmekaitsetase ning sõltumatu järelevalveasutus peab olema vaba igasugustest kaudsetest ning otsestest mõjutustest, on küsitav, kuivõrd on sellega kooskõlas olukord, kus on välistatud trahvide kohaldamine kõige suuremate andmetöötlejate ehk riigiasutuste ja KOV-ide suhtes ning haldussunni rakendamise riigiasutuste suhtes.

24.11.2017 eelnõude infosüsteemis algatatud IKSeelnõu § 4 sätestas avaliku võimu kandja definitsiooni²³⁷, kuid Riigikogus 16.04.2018 algatatud eelnõust avaliku võimu määratlus kadunud. Autori hinnangul on tarvis ka IKSeelnõus täpsustada avaliku sektori asutuste ja organite tähendust, kelle suhtes IKS kohaldub ja AKI saab teostada järelevalvet. Eriti on see oluline Riigikohtu 11.05.2015 otsuse nr 3-3-1-90-14 valguses, kus Riigikohus leidis, et IKS-i järelevalvesätted kohalduvad vaid VVS-is loetletud asutuste suhtes, samas kui varasemalt lähtuti haldusorgani käsitlusest HMS-i tähenduses. Üldmääruse artikkel 55 lg 3 välistab küll järelevalvet isikuandmete töötlemise toimingute üle, mida kohtud teevad oma õigust mõistvat funktsiooni täites ja sellega on näiteks IKSeelnõu ka arvestanud, samas ei ole nt IKSeelnõu § 39 lg 1 teine lause, mis vabastab kohut andmekaitse spetsialist määramise kohustusest õigusemõistmise funktsiooni täites, üheselt selge. Autori hinnangul ei ole arvestatud nt sellega, et kohtute seadus sätestab maakohut, halduskohut, ringkonnakohut ja Riigikohut kohtuasutusena, kus töötamist nimetatakse kohtuteenistuseks, mille teenistuses on kohtunikud ja kohtuteenistujad²³⁸. Sõnade mäng, aga juba selle valguses puudub autori hinnangul vajadus IKS § 39 lg 1 teise lause järele, sest kohtuasutus ei mõista ainult kohut. Õigusselguse huvides võiks siiski täpsustada AKI pädevust teostada järelevalvet ka Riigikogu Kantselei tegevuse.

²³⁶ List of Proposed Committee Stage Amendments, proposition 85. Arvutivõrgus: <https://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2018/1018/b1018s-scn.pdf> (17.04.2018)

²³⁷ Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 24.11.2017 seisuga, § 4. Arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1909e111-ca98-4d1b-830a-ee49dea64a97> (15.04.2018)

²³⁸ Kohtute seadus, RT I 2002, 64, 390... RT I, 28.12.2017, 16., §-d 7-8.

Seega kõige mõistlikum oleks defineerida avalik-õiguslikku asutust eraldisseisvalt IKS-is. Eriti muutub see aktuaalseks, kui Eestis hakatakse kohaldama haldustrahve ning tekib vajadus üldmääruse artikkel 83 lg-st 7 tuleneva erisuse kohaldamiseks. Kas, kelle ja millise menetluse tulemusena on haldustrahve mõistlik ja võimalik Eestis rakendada, väärib aga kindlasti eraldiseisvat uurimist, sest paratamatult on sanktsioonid kõige tõhusamad meetmed andmekaitse tagamisel ning asjakohaste meetmete valik järelevalves on üks osa sõltumatuses.

2.3. Vahekokkuvõte

Järgmiselt võtab autor üldmääruse käsitluse tulemusena kokku AKI vastavust sõltumatus kriteeriumitele ning vajadusel teeb ettepanekud olukorra muutmiseks.

Funktsionaalne sõltumatus – Eesti suhtes kehtib üldmääruse põhjenduses 151 sätestatud erand, mis võimaldab AKI-il määrata trahvi väärteomenetluse raames, tingimusel et sellel on samaväärne toime nagu artiklis 83 nimetatud haldustrahvidel, mida Eesti õiguskord ei võimalda määrata. Väärteomenetluses määratavad trahvid peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja heidutavad. Üldmääruse artikkel 83 lg 7 võimaldab liikmesriigil kaaluda, kas ja millisel määral võib trahve määrata selles liikmesriigis asutatud avaliku sektori asutustele ja organitele. Eestil puudub aga sootuks võimalus kaaluda, kas avaliku sektori suhtes saab rakendada trahve, sest haldustrahvide regulatsioon Eesti õiguskorras puudub ning KarS § 14 lg 3 kohaselt ei kohaldata ka süüteomenetlust riigile, riikidevahelisele organisatsioonile, kohaliku omavalitsuse üksusele ja avalik-õiguslikule juriidilisele isikule. Lisaks on Eestis välistatud riigiasutuste suhtes haldussunni kasutamine. Seega on AKI järelevalvehoovad avaliku sektori suhtes üsna piiratud: autori hinnangul puuduvad meetmed, mis oleks tõhusad ja ühtlasi ka heidutavad. Arvestades, et üldmääruse eesmärk on tagada kõrge andmekaitsetase ning sõltumatu järelevalveasutus peab olema vaba igasugustest kaudsetest ning otsestest mõjutustest, on küsitav, kuivõrd on sellega kooskõlas olukord, kus on välistatud trahvide kohaldamine kõige suuremate andmetöötlejate ehk riigiasutuste ja KOV-ide suhtes. Isikuandmete kaitse kui isiku põhiõigus peab olema tagatud kõrgeimal tasemel ühetaoliselt aga nii era- kui ka avalikus sektoris. Seega peavad AKI-l olema tõhusad vahendid sundimaks riigiasutusi kui ka KOV-e täitma andmekaitse nõudeid.

Kuigi Eesti õiguskord on paljuski sisustatud Saksa õiguse eeskujul ning Saksamaa on samuti välistanud haldustrahve riigiasutuste suhtes, ei ole see autori hinnangul põhjendatud. Iirimaa näitel võiks järelevalveasutusele anda laiaulatuslikud hoovad andmekaitse tagamisel, sh ka täies

ulatuses avaliku sektori suhtes. Selleks tuleb autori hinnangul teha süvaanalüüs parima võimaliku lahenduse leidmiseks haldustrahvide ülevõtmiseks Eesti õigusesse. On täiesti võimalik, et analüüsi tulemusena võib parim võimalik lahendus trahvide kohaldamiseks, muuhulgas ka riigiasutuste suhtes, olla vajadus moodustada AKI valitsusasutusest täiesti eraldiseisva asutusena. Arvestades põhiõigusena õigust andmekaitsele, ei ole ka välistatud, et andmekaitsealane menetlus on täiesti eraldiseisev menetluseliik, mis lõpeb haldustrahviga. Autori hinnangul saab ainult nii tagada täielik järelevalveasutuse sõltumatus. Ka Viljar Peep nentis 2017. aasta aastaraamatus valmisolekut haldustrahvideks²³⁹, kuigi veel 14.10.2016 ülevaates eelistas rikkumistele reageerimiseks sunniraha.

Seni kuni AKI-l puudub võimalus kohelda kõiki avalik-õiguslikke asutusi ühetaoliselt, teeb autor AKIle ettepaneku rakendada enam IKSeelnõu § 58 lg-s 1 erimeetmena sätestatud võimalust esitada taotlus teenistusliku järelevalve algatamiseks. Autori hinnangul tuleb üldmääruse raames arvestada asjaoluga, et üldmääruse artikkel 37 kohustab avalikus sektori asutust määrama andmekaitseametnikku, kelle ülesanne artikkel 39 lg 1 p d kohaselt teha muuhulgas koostööd järelevalveasutusega. Seega näiteks hooldekodu puhul võib saada kiireima ja tõhusama tulemuse tehes koostööd andmekaitseametnikuga, keda ilmselgelt kaasatakse tema funktsioonidest tulenevalt teenistuslikku järelevalvemenetlusse.

Kolmas ettepanek funktsionaalse sõltumatuse parendamiseks ning õigusselguse huvides on defineerida IKS-is eraldiseisvalt avaliku sektori asutusi.

Neljas ettepanek on muuta Justiitsministeeriumi põhimääruse p 41 alapunkti 9 selliselt, et sellest jääb välja järelevalveasutus Andmekaitse Inspektsioon. Hetkel on see punkt sõnastuses „9) Andmekaitse Inspektsiooni ja Patendiameti tegevuse korraldamine ja järelevalve seadusega ettenähtud alustel ja korras;“. Autori hinnangul on see vastuolus üldmääruse artikliga 51, mis keelab juhiste vastuvõtmist või küsimist, aga ka põhjendusega 118, mis välistab järelevalveasutuse tegevuse üle igasuguse kontrolli, va kohtulik või finantskontroll²⁴⁰. AKI põhimäärusest tulenevalt teostab viimast järelevalvet aga justiitsminister. Justiitsministeeriumi vastutus andmekaitse õigusloome valdkonnas (EL-i õigusaktide ülevõtmine) väljendub selgelt juba Justiitsministeeriumi põhimääruse punkt 41 alapunktis 2, mille kohaselt on Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna põhiülesanne õigusloome ja selle analüüs

²³⁹ AKI 2016. aasta aastaettekanne, lk 10.

²⁴⁰ Kuigi järelevalve AKI üle on pigem institutsionaalne sõltumatuse küsimus, siis käsitleb autor seda ühe ettepanekuna funktsionaalse sõltumatuse juures.

andmekaitse valdkonnas ning vastava valdkonna rahvusvahelise õiguse küsimustes. Isegi kui alapunkt 9 on sisutühi ega ole rakendamist leidnud, on Euroopa Kohus sedastanud, et erapoolikuse kahtluse alla seadmiseks piisab pelgalt ohust. Seega on mõistlik alapunkt 9 ümber sõnastada.

Institutsionaalne sõltumatus – üldmäärus näeb ette, et iga liikmesriik moodustab liikmesriigi õiguse alusel vähemalt ühe sõltumatu riigiasutuse, kes vastutab üldmääruse kohaldamise järelevalve eest. Järelevalveasutus tegutseb talle käesoleva määrusega kooskõlas antud ülesannete täitmisel ja volituste kasutamisel küll täiesti sõltumatult, kuid sellegipoolest on järelevalveasutuse tegevus allutatud kohtulikule kontrollile. Kuivõrd nii AKI kui ka järelevalvatav riigiasutus on ühe halduse kandjad, siis riigiasutusel puudub siinkohal võimalus pöörduda kohtusse. AKI saab aga pöörduda kohtuse vaid protesti korras, kui riigiasutus ei ole tähtjaks AKI ettekirjutust täitnud. Teine võimalus ettekirjutuse täitmata jätmisel on ka IKSeelnõust tulenevalt võimalus esitada taotlus järelevalvatava asutuse kõrgemalseisvale asutusele teenistusliku järelevalve algatamiseks. Lisaks saab riigiasutus vaidlustada tema suhtes tehtud ettekirjutust VVS § 101 kohaselt. AKI tegevus on seega allutatud teenistuslikule järelevalvele, mis on vastuolus üldmääruse artikliga 51 ja põhjendusega 108. Autori hinnangul ei ole võimalik rakendada ka Saksamaa näitel võimalust esitada rikkumise ilmnemisel koheselt taotlus kõrgemalseisvale asutusele järelevalve teostamiseks, sest selline tegevus on vastuolus põhimõttega, et järelevalvet teostab sõltumatu järelevalveasutus: Saksamaa näitel teostab järelevalvet aga kõrgemal seisev ametiasutus teenistusliku järelevalve korras. Autori hinnangul on üldmääruse artikkel 78 ja põhjenduse 143 koosmõjus ainuõigus lahendus allutada kõik AKI otsused kohtulikule kontrollile. Kuivõrd see eeldab Eesti õiguskorra laiaulatuslikku muutmist, siis autori hinnangul väärib see valdkond eraldiseisvat uurimist.

Autori hinnangul personali ja finantsiline sõltumatuse osas Eestis üldmääruse valguses muutusi ei toimu ning kuna autor ei tuvastanud eelpool siinkohal ka vastuolusid, siis autor nende kriteeriumite juures siinkohal pikemalt ei peatu.

2.4. Järelevalve rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise üle üldmääruse alusel

Eelnevalt tuvastas autor, et järelevalvet rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle avalikus sektoris teostab praktikas eeskätt RRS-ist tulenevalt VVS-i alusel haldusjärelevalve korras Siseministeerium. AKI on seni teostanud peamiselt väärteomenetlusi

avaliku sektori asutuse nimel uudishimu rahuldamise eesmärgil päringuid sooritanud füüsiliste isikute suhtes. Autor tuvastas, et Siseministeerium teostab järelevalvet samade reeglite järgi, millistest juhendub oma tegevuses ka AKI, mistõttu leidis autor Siseministeeriumi tegevuses võimaliku vastuolu andmekaitsedirektiivist tuleneva sõltumatuse kriteeriumiga. Eelnõude infosüsteemis algatatud isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõu kohaselt asendatakse RRS-is viide IKS-ile viitega üldmäärusele²⁴¹, seega ei muutu RRS-is sätestatud järelevalvemenetlus üldmääruse raames. Seetõttu vaatleb autor lähemalt, milline on Siseministeeriumi kohustus vastutava töötlejana ning kuidas sobitub Siseministeeriumi tegevus üldmääruse piiridesse ja millised on AKI võimalused rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise üle järelevalvet teostada.

Varasemalt on autor toonud välja, et Siseministeerium on RRS-ist tulenevalt rahvastikuregistri vastutav töötleja. Siinkohal tuleb aga eristada, et Eesti õiguskorras on vastutav töötleja kasutusel kahel erineval kujul. Andmekaitse üldmääruse artikkel 4 p 7 mõistab vastutava töötlejana „füüsilist või juriidilist isikut, avaliku sektori asutust, ametit või muud organit, kes üksi või koos teistega määrab kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid; kui sellise töötlemise eesmärgid ja vahendid on kindlaks määratud liidu või liikmesriigi õigusega, võib vastutava töötleja või tema määramise konkreetsed kriteeriumid sätestada liidu või liikmesriigi õiguses.“ Seega on vastutav töötleja isik, kes määrab kindlaks isikuandmete töötlusprotsessi. Üldmääruse mõttes ning rahvastikuregistri näitel on näiteks Tallinna linn rahvastikuregistris olevate andmete vastutav töötleja sünnitoetuse maksmisel, sest sünnitoetuse maksmise üheks eelduseks on rahvastikuregistrijärgne elukoht Tallinnas, mistõttu on sünnitoetuse maksmiseks teostatav andmetöötlus eraldiseisev protsess. Seega on rahvastikuregister andmekogu, kust Tallinna linn saab andmed oma tegevuseks.

Teine definitsioon vastutavale töötlejale tulenebki andmekogude asutamist ja haldamist reguleerivast AvTS-ist²⁴², mille § 43⁴ lg 1 kohaselt on andmekogu vastutav töötleja (haldaja) riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kes korraldab andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist. Seega ei ole Siseministeerium vastutav töötleja üldmääruse mõistes, mistõttu ei laiene talle üldmääruses vastutavale töötlejale sätestatud kohustused. Küll vastutab

²⁴¹ Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõu, §-d 71-72. Arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/f73f1d4e-17b8-4408-9112-6c10d337aueb> (17.04.2018)

²⁴² Avaliku teabe seadus, RT I 2000, 92, 597... RT I, 04.07.2017, 11.

Siseministerum AvTS § 43⁴ lg 1 alusel andmekogu haldamise seaduslikkuse ja andmekogu arendamise eest. Kokkuvõtlikult on Siseministerumi kohustus AvTS kohaselt korraldada andmekogu kasutuselevõtt, hallata andmekogu teenuseid ja andmeid ning vastutada andmekogu arendamise ja haldamise seaduslikkuse eest. Paraku AvTS seletuskiri ei selgita, kuidas mõista andmekogu seaduslikku haldamist. Kui autor varasemalt vaatles Siseministerumi pädevust RRS-ist tervikuna, siis üldmäärusest tuleneva hinnangu andmiseks käsitleb autor Siseministerumi RRS-is tulenevaid kohustusi lähemalt.

Käesoleva töö raames on oluline märkida RRS §-st 5 tulenevate rahvastikuregistri üldpõhimõtetenä kindlasti isiku eraelu kaitse, mis hõlmab ka isikuandmete kaitse, mistõttu kohaldub ka IKS, aga ka riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste juurdepääs rahvastikuregistri andmetele neile seadusega või seaduse alusel antud avalik-õigusliku ülesande täitmiseks.

RRS § 11 lg 2 kohaselt Siseministerum:

- 1) korraldab rahvastikuregistri pidamiseks vajalike projekteerimis- ja arendustööde läbiviimise ning võtab need tööd vastu;
- 2) koordineerib rahvastikuregistri pidamist: kehtestab rahvastikuregistri pidamise korra või sõlmib rahvastikuregistri volitatud töötlejaga rahvastikuregistri pidamise lepingu, teostab järelevalvet rahvastikuregistri pidamise üle, lahendab rahvastikuregistri pidamisega seotud vaideid;
- 3) korraldab rahvastikuregistri andmete kaitset;
- 4) sõlmib või volitab volitatud töötlejat sõlmima andmete töötlemise lepinguid;
- 5) lahendab andmeandjate, andmesaajate ja volitatud töötleja vahelisi rahvastikuregistri pidamisega seotud vaidlusi;
- 6) kogub ja analüüsib andmeandjate ja andmesaajate ning volitatud töötleja rahvastikuregistri pidamist käsitlevaid ettepanekuid;
- 7) valmistab ette rahvastikuregistri aastaeelarve projekti, kinnitab eelarve ning kontrollib selle täitmist;
- 8) korraldab rahvastikuregistri pidamiseks vajalike õigusaktide eelnõude väljatöötamist;
- 9) täidab teisi ülesandeid, mis käesoleva seadusega on tema pädevusse antud.

Eeltoodust nähtuvalt väärneb autori hinnangul esiletõstmist Siseministerumi kohustus korraldada rahvastikuregistri andmete kaitset ning teostada järelevalvet rahvastikuregistri pidamise üle. Rahvastikuregistri pidamise tingimuste all on sätestatud andmete töötlemise lepingu regulatsioon, mille kohaselt sõlmib Siseministerum või tema igakordsel volitusel

volitatud töötleja andmeandjate ja andmesaajatega rahvastikuregistri andmete töötlemise lepinguid andmete töötlemiseks piiratud ulatuses²⁴³. Siinkohal meenutab autor, et Tallinn linn on andmeandja.

RRS kohaselt tuleb lepinguga ette näha:

- 1) milliseid rahvastikuregistri andmeid töödeldakse;
- 2) milliseid andmete töötlemise operatsioone teostatakse, millises ulatuses ja mis tähtaegadel;
- 3) andmete töötlemise ulatus, kord ja meetodid, kaasa arvatud rahvastikuregistri andmete töötlemise õigus siduspöördumise teel;
- 4) andmetele juurdepääsu ulatus;
- 5) juurdepääsu võimaldamisel saadud andmete kasutamise eesmärk (kaasa arvatud teise andmekogusse kandmise õigus);
- 6) tehniliste juhiste andmise ja aruandluse kord;
- 7) töödeldavate andmete kaitse üldised tehnilised ja organisatsioonilised abinõud ja andmete kaitse abinõude rakendamise kord;
- 8) andmete töötlemise finantseerimise kord;
- 9) lepingu kehtivuse aeg ja lepingu lõpetamise tingimused.

Eraldiseisvalt on aga reguleeritud RRS §-s 31 veel andmeandja õigused ja kohustused, millest viimased on:

- 1) tagada üleantavate andmete vastavuse alusdokumendile kantud andmetega;
- 2) viivitamata teatada rahvastikuregistri volitatud töötlejale üleantud andmetes avastatud veast ning andma üle õiged andmed;
- 3) vastata vastutava töötleja või volitatud töötleja rahvastikuregistrisse andmete andmisega seotud järelepärimisele kolme tööpäeva jooksul järelepärimise saamisest arvates;
- 4) tagada, et rahvastikuregistri andmete töötlemise ja kaitse abinõud ei satuks isikute kätte, kellel ei ole õigust nendele juurde pääseda;
- 5) viivitamata teatada volitatud töötlejale andmete üleandmisel tekkinud takistustest;
- 6) säilitada rahvastikuregistri andmete üleandmise alusdokumendid või nende ärakirjad kuni nende avalikku arhiivi üleandmiseni ja võimaldama nendele juurdepääsu järelevalveõigust omavale ametiisikule;

²⁴³ Rahvastikuregistri seadus, RT I 2000, 50, 317... RT I, 30.12.2017, 11., § 19 lg 3.

7) pidada andmete üleandmise kohta arvestust.

Oma tegevuses peab aga veel lisaks eeltoodule lepingu alusel andmete töötleja lähtuma andmete töötlemisel ja andmete kaitse nõuete täitmisel AvtSs, IKSis ja RRSis volitatud töötlejale ettenähtud kohustusest ning vastutusest²⁴⁴.

Tallinna linna näitel Tallinn andmeandjana registreerib rahvastikuregistris isikute elukohti. Elukoha andmed on rahvastikuregistrisse kantavad andmed, mis hõlmab muuhulgas elukoha aadressi, aga ka andmete muutmise aeg. Andmed tuleb kanda alusdokumendi alusel, mis meie näite puhul on elukohateade. RRS reguleerib eraldiseisvalt rahvastikuregistrisse andmete kandmist 8. peatükis, mille § 41 kohaselt Tallinn linn kontrollib elukohateate saamisest alates kümne tööpäeva jooksul elukohateate vastavust kehtestatud nõuetele ning kannab elukoha aadressi rahvastikuregistrisse või keeldub elukoha aadressi kandmisest. Keeldumise aluseks saavad olla näiteks puudulikud andmed või valeandmed.²⁴⁵ Nüüd autor uurib, millist järelevalvet saab Siseministeerium eeltoodu põhjal Tallinna linna suhtes läbi viia.

RRS § 82 kohaselt teostab haldusjärelevalvet RRSi nõuete, rahvastikuregistri pidamise korra ja lepingu nõuete täitmise üle Siseministeerium. Elukoha andmete sisestamine rahvastikuregistrisse on kindlasti isikuandmete töötlemine IKS-i mõttes, samas on see tegevus oluline rahvastikuregistri haldamise eesmärgil. Eeltoodud näite ning pikema ülevaate Tallinna linna kohustustest tulenevalt on autor seisukohal, et Siseministeerium saab teostada järelevalvet vastutava töötlejana just sellise tegevuse üle: rahvastikuregistri seisukohalt on oluline, et nt elukohateadet menetletaks selleks ettenähtud tähtaja jooksul ning rahvastikuregistrisse kantaks õiged ning kõik vajalikud andmed. Kui isik teostab rahvastikuregistris päringuid uudishimu rahuldamise eesmärgil, siis kohaldub siin IKS, millise järelevalve eest vastutab AKI. Viide seaduses või lepingus kohustusele lähtuda andmete töötlemisel IKS-ist on kindlasti asjakohane, kuid autori hinnangul ei tulene sellest viitest Siseministeeriumi pädevus teostada järelevalvet IKS-i nõuete täitmise üle, sest nende nõuete järgmise üle teostab järelevalvet AKI. Autori hinnangul saab Siseministeerium teostada järelevalvet vaid selliste toimingute üle, mis on rahvastikuregistri haldamise seisukohalt olulised. Päringute sooritamine uudishimu rahuldamiseks ei ole rahvastikuregistri haldamine.

²⁴⁴ Rahvastikuregistri seadus, RT I 2000, 50, 317... RT I, 30.12.2017, 11., § 19 lg 4.

²⁴⁵ *Ibid*, § 21 lg 1 p 9 ja lg 3, §-d 41 ja 44.

Autor möönab siinkohal, et AKI ja Siseministeeriumi pädevuse vahel on õhkõrn piir, kuivõrd rahvastikuregistri pidamise üks üldpõhimõte oli tagada riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste juurdepääs rahvastikuregistri andmetele neile seadusega või seaduse alusel antud avalik-õigusliku ülesande täitmiseks. Seega varem toodud näide, kus Tallinn linn tegi päringu rahvastikuregistrijärgse elukoha tuvastamiseks sünnitoetuse eesmärgil, vastab kirjeldatud üldpõhimõttele, mistõttu tuleb eristada päringud, millised on tehtud näiteks uudishimu rahuldamiseks ning millised on avaliku ülesande täitmiseks. Seda peab saama aga selgitada välja haldusjärelevalve teostamiseta, sest autori hinnangul on IKS-is (alates 25.05.2018 üldmääruses) sätestatud nõuete täitmise üle järelevalve teostamine Siseministeeriumi poolt vastuolus üldmäärusega. Muuhulgas on põhjendamatu, et nii Siseministeerium kui ka AKI teostavad järelevalvet VVS-i alusel ning ainuke erisus on, et Siseministeerium saab VVS-i alusel kohaldada KOV-ide suhtes sunniraha kuni 9 600 eurot ettekirjutuse täitmata jätmise eest, AKI aga IKSeelnõu kohaselt kuni 20 000 000 eurot. Lisaks saab AKI esitada taotluse kõrgemalseisvale ametiasutusele nt teenistusliku järelevalve teostamiseks, mida ei saa teha Siseministeerium. See aga tähendab, et riigiasutuste suhtes on Siseministeeriumi hoovad veelgi piiratumad, mis ei taga tõhusat isikuandmete kaitset ning juba seetõttu ei ole mõeldav, et Siseministeerium teostab järelevalvet IKS-i, alates 25.05.2018 üldmääruse nõuete täitmise üle.

Autori hinnangul on võimalik lahendada olukorda üldmääruse artiklis 33 sätestatud järelevalveasutuse isikuandmetega seotud rikkumisest teavitamise kohustuse analoogia alusel. Nimelt on üldmääruse artikli 33 alusel kohustatud järelevalveasutust teavitama vastutav töötleja, seda aga üldmääruse mõistes. Siseministeerium on vastutav töötleja AvtS mõttes. Seega tuleb autori hinnangul RRSis taastada AKI teavitamise kohustus, nagu see oli sätestatud kuni 31.12.2017 kehtinud RRSi redaktsioonis²⁴⁶. Seejuures teabe saamiseks, mis eesmärgil isikuandmeid rahvastikuregistris töödeldi, ei ole tarvidust alata järelevalvemenetlust ning piisab vastavale asutusele päringu esitamisest. Seejärel Siseministeerium hindab, kas on tegu võimaliku isikuandmete töötlemise nõuete rikkumisega. Jaatava vastuse korral tuleb rikkumisest teavitada AKI, kes saab vastavad meetmed rakendada siis asutuse kui ka päringu teinud isiku suhtes. Siinkohal ei saa rääkida ka ajakriitilisusest, sest andmetöötlusprotsessi vastutaval töötlejal tekib endal andmekaitse üldmääruse artikkel 33 kohaselt kohustus teavitada AKI ning lisaks päringuid rahvastikuregistrisse kõrvaldada ei ole võimalik ning kahju päringu subjektiks olevale isikule tihti ei teki (va nt kui päringu teinud isik levitab päringu tulemusena

²⁴⁶ Rahvastikuregistri seadus, RT I 2000, 50, 317... RT I, 10.03.2017, 6., § 86 lg 4.

saadud andmeid). Lisaks praktikast nähtuvalt on ka senised Siseministeeriumi tehtud järelevalved viibinud. Nii näiteks autori valduses olevatest järelevalve aktidest nähtuvalt on Siseministeerium teinud esmase päringu asutusele 02.10.2014, samas kui järelevalve akt on dateeritud 14.08.2015²⁴⁷, teisest aktist nähtuvalt on Siseministeerium teinud esmase päringu 08.11.2011, järelevalve akt on aga 18.01.2012 kuupäevaga²⁴⁸. Kindlasti mõjutab tähtaega asjaolude rohkus (mõni järelevalve hõlmas mitme isiku päringuid rahvastikuregistrisse) ning keerukus.

²⁴⁷ Siseministeeriumi 14.08.2015 järelevalveakt nr 10-8/7-1 (autori valduses).

²⁴⁸ Siseministeeriumi 18.01.2012 järelevalveakt nr 10-8/9-1 (autori valduses).

KOKKUVÕTE

Viimase kahe aastakümne tehnoloogia kiire arengu tulemusena on isikuandmete kaitse omandanud Lissaboni lepinguga Euroopa Liidu õiguses põhiõiguse staatuse, mis on igaüheõigusena sätestatud ka EL põhiõiguste hartas. Eeltoodust tulenevalt on isikuandmete kaitsele omistatud senisest oluliselt suuremat tähelepanu ning selle tähtsust on korduvalt rõhutanud ka Euroopa Kohus. Isikuandmete kaitse üks olulisemaid elemente on sõltumatu järelevalve andmetöötluse üle ning Euroopa Kohus on seadnud andmekaitseasutuste sõltumatusele esitatavad nõuded kõrgemale kohtunikele sätestatud sõltumatusest. Uues andmekaitse üldmääruses on järelevalveasutuse sõltumatus väga olulisel kohal: seda on käsitletud eraldisesivas jaos ning läbivalt rõhutatud tekstis.

Andmekaitse üldmäärus rakendub juba 25.05.2018, kuid seni on räägitud üldmääruse mõjust eeskätt seoses erasektoriga. Seetõttu, on autor seadnud endale eesmärgiks analüüsida, kes ja kuidas teostab sõltumatut järelevalvet isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle avalikus sektoris, eeskätt riigiasutustes ja KOVides, ning kas Eesti õiguses ettenähtud järelevalve vastab EL õigusest, sh üldmäärusest tulenevatele nõuetele. Menetluse analüüsiks kasutas autor näitena rahvastikuregistris andmete töötlemise nõuete üle teostatavat järelevalvet seetõttu, et rahvastikuregister on üks suuremaid riiklikke andmebaase, mida kasutavad avalike ülesannete täitmiseks ulatuslikult nii riigi- kui KOV asutused.

Eesmärgist lähtuvalt püstitas autor kaks hüpoteesi:

1. Eesti Vabariigi andmekaitseasutus vastab üldmääruses sätestatud nõuetele;
2. järelevalve rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise nõuete üle on kooskõlas üldmäärusega.

Töö jaguneb töö kaheksosaks: sõltumatu järelevalve regulatsioon enne ja pärast andmekaitsereformi.

Esimeses peatükis analüüsis autor vajadust sõltumatu järelevalveasutuse järele ning tuvastas, et sõltumatute riiklike järelevalveasutuste on loomist põhjendatud järgmiselt:

1. vajadus tagada Euroopa ja siseriiklike õigusaktide kohaldamist erapooletult ja sõltumatult;
2. delegeerides regulatiivseid volitusi sõltumatutele järelevalveasutustele tagatakse asjakohane õigusraamistik ning põhimõtted, mis aitavad saavutada eesmäärke;

3. järelevalveasutustel on teadmised ja paindlikkus teha keerulisi majanduslikke, õiguslikke ja tehnilisi otsuseid või rakendada meetmeid, mida parlamendil või valitsusel ei pruugi olla;
4. sõltumatu järelevalveasutus suudab tagada üksikisiku inimõiguste kaitset.

Sõltumatust on soovitatud defineerida kahe tasandi kaudu:

1. vertikaalne sõltumatus – sõltumatus EL-i institutsioonide ja asutuste suhtes;
2. horisontaalne sõltumatus – riigisiseste avalike asutuste, eraõiguslike isikute ja nende rahvusvaheliste partnerite suhtes.

Autor keskendus teoreetilistele allikatele tuginedes neljale horisontaalse sõltumatuse kriteeriumile, mida sisustas eeskätt Euroopa Kohtu seisukohtadele tuginedes. Seejärel hindas autor AKI vastavust saadud tulemusega.

Käsitatud Euroopa Kohtu kohtuotsuste valguses ning senise analüüsi tulemusena leidis autor, et iga sõltumatuse aspekti juures saab Eesti andmekaitse järelevalveasutuse rolli täitva AKI kohta öelda järgmist:

1. funktsionaalne sõltumatus – AKI ei ole sõltumatu. Õiguskord ei võimalda AKI-l rakendada riigiasutuste suhtes haldussundi ning näeb riigiasutuste suhtes leebemaid erimeetmeid isikuandmete töötlemise nõuete rikkumise korral võrreldes teiste isikuandmete töötlejatega, sealhulgas KOV-idega. Riigikohus välistas järelevalve teostamist Riigikogu Kantselei ning ka kohtukantselei üle, kuna sellist õigust ei tulene seadusest. Sõltumatuse seab kahtluse alla ka Justiitsministeeriumi põhimäärusega sätestatud õiguspoliitika osakonna õigus korraldada AKI tegevust olukorras, kus Euroopa Kohus on sedastanud, et sõltumatus seisneb keelus taotleda või võtta vastu juhiseid teistelt isikutelt, st järelevalveasutus peab olema vaba igasugustest mõjutustest;
2. sõltumatu personal – AKI on selles osas autori hinnangul sõltumatu. AKI-il on vaba voli panna kokku oma meeskond. IKS näeb ette, et AKI juhi nimetab justiitsministri ettepanekul viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus, olles eelnevalt ära kuulanud Riigikogu põhiseaduskomisjoni seisukoha. Eraldi on sätestatud peadirektori ametist vabastamise kord, aga ka keeld töötada muudel palgalistel töö- või ametikohtadel, välja arvatud pedagoogiline ja teadustöö. Eeltoodu on kooskõlas Euroopa Kohtu seisukohaga;

3. finantsiline sõltumatus – AKI on autori hinnangul sõltumatu. AKI eelarve kinnitab, muudab ja eelarve täitmist kontrollib justiitsminister nagu seda on aktsepteerinud Euroopa Kohus. AKI aastaraamatutest nähtub, et AKI eelarves tehakse muudatusi AKI soove arvestades;

4. institutsionaalne sõltumatus – Euroopa Kohus on seisukohal, et järelevalveasutuse otsused saab allutada vaid kohtulikule kontrollile. Riigiasutustele tehtud ettekirjutused ei allu aga kohtulikule kontrollile, va kui riigiasutusest isikuandmete töötleja ei ole AKI ettekirjutust selles määratud tähtaja jooksul täitnud ja AKI kasutab seetõttu võimalust pöörduda protestiga halduskohtusse. Riigiasutusele tehtud ettekirjutuse täitmata jätmisel tuleb vastav vaidlus lahendada Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 ettenähtud korras. Kuna siin esineb kahtlus, et selliselt on AKI ettekirjutused allutatud teenistuslikule järelevalvele, siis Euroopa Kohtu otsuse alusel sellest piisab seadmaks kahtluse alla AKI sõltumatus. Sõltumatuse seab kahtluse alla ka Justiitsministeeriumi põhimäärusega sätestatud õiguspoliitika osakonna õigus teostada järelevalve AKI tegevuse üle.

Esimese peatüki lõppedes analüüsis autor rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise üle teostatavat järelevalvet, esmajoones Tallinna linna praktikale tuginedes ning tuvastas üllatavalt, et kuigi andmekaitseDirektiivist tulenevalt on IKS-i alusel sõltumatu järelevalveasutus AKI, siis rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise üle teostab järelevalvet eeskätt Siseministeerium ning alates 01.01.2018 lausa samadel alustel, mis AKI.

Teises peatükis keskendus autor sõltumatuse kujunemisele üldmääruses selle menetlemisel ning sõnastas üldmääruses sätestatud sõltumatust nelja horisontaalse kriteeriumi abil. Enne AKI sõltumatusele hinnangu andmist üldmääruse valguses uuris autor Eesti valmidust üldmääruse rakendamiseks järelevalve osas. Esmajoones huvitas autorit, kas rakendusaktid annavad AKI-le hoobasid juurde isikuandmete kaitse tagamisel ning milliseks kujuneb järelevalve eeskätt riigiasutuste suhtes. Võimalike küsitavuste korral uuris autor Saksamaa, Iirimaa ning Suurbritannia andmekaitsealast praktikat, keskendudes peamiselt üldmääruse rakendusaktidele. Eeltoodust tulenevalt tegi autor kokkuvõtte AKI osas küsitavate sõltumatuse kriteeriumite kohta üldmääruse alusel ning esitas järgmised ettepanekud olukorra parandamiseks.

1. Funktsionaalne sõltumatus – Eesti suhtes kehtib üldmääruse põhjenduses 151 sätestatud erand, mis võimaldab AKI-l määrata trahvi väärteomenetluse raames tingimusel, et sellel on samaväärne toime nagu artiklis 83 nimetatud haldustrahvidel, mida Eesti õiguskord ei võimalda määrata. Väärteomenetluses määratavad trahvid peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja heidutavad. Üldmääruse artikkel 83 lg 7 võimaldab liikmesriigil kaaluda, kas ja millisel määral

võib trahve määrata selles liikmesriigis asutatud avaliku sektori asutustele ja organitele. Eestil puudub aga sootuks võimalus kaaluda, kas avaliku sektori suhtes saab rakendada trahve, sest haldustrahvide regulatsioon Eesti õiguskorras puudub ning KarS § 14 lg 3 kohaselt ei kohaldata ka süüteomenetlust riigile, riikidevahelisele organisatsioonile, kohaliku omavalitsuse üksusele ja avalik-õiguslikule juriidilisele isikule. Lisaks on Eestis välistatud riigiasutuste suhtes haldussunni kasutamine. Seega on AKI järelevalvehoovad avaliku sektori suhtes üsna piiratud: autori hinnangul puuduvad meetmed, mis oleks tõhusad ja ühtlasi ka heidutavad. Arvestades, et üldmääruse eesmärk on tagada kõrge andmekaitsetase ning sõltumatu järelevalveasutus peab olema vaba igasugustest kaudsetest ning otsestest mõjutustest, on küsitav, kuivõrd on sellega kooskõlas olukord, kus on välistatud trahvide kohaldamine kõige suuremate andmetöötlejate ehk riigiasutuste ja KOV-ide suhtes. Isikuandmete kaitse kui isiku põhiõigus peab olema tagatud kõrgeimal tasemel ühetaoliselt aga nii era- kui ka avalikus sektoris. Seega peavad AKI-l olema tõhusad vahendid sundimaks riigiasutusi kui ka KOV-e täitma andmekaitseenõudeid.

Eesti õiguskord on paljuski sisustatud Saksa õiguse eeskujul ning Saksamaa on samuti välistanud haldustrahve riigiasutuste suhtes. Autori hinnangul ei ole aga selline vahetegu riigiasutuse ja KOVi vahel põhjendatud. Iirimaa näitel, kus rakenduseaduse eelnõus nähakse ette haldustrahvide kohaldamist avaliku sektori suhtes, võiks järelevalveasutusele anda laiaulatuslikud hoovad andmekaitse tagamisel, sh ka täies ulatuses avaliku sektori suhtes. Selleks tuleb autori hinnangul teha süvaanalüüs parima võimaliku lahenduse leidmiseks haldustrahvide ülevõtmiseks Eesti õigusesse.

Seni kuni AKI-l puudub võimalus kohelda kõiki avalik-õiguslikke asutusi ühetaoliselt, teeb autor AKI-le ettepaneku rakendada enam IKS-i eelnõu § 58 lg-s 1 erimeetmena sätestatud võimalust esitada taotlus teenistusliku järelevalve algatamiseks. Autori hinnangul tuleb arvestada asjaoluga, et üldmääruse artikkel 37 kohustab avaliku sektori asutust määrama andmekaitseametnikku, kelle ülesanne on artikkel 39 lg 1 p d kohaselt teha muuhulgas koostööd järelevalveasutusega. Seega näiteks hooldekodu puhul võib saada kiireima ja tõhusaima tulemuse tehes koostööd andmekaitseametnikuga, keda ilmselgelt kaasatakse tema funktsioonidest tulenevalt teenistuslikku järelevalvemenetlusse.

Kolmas ettepanek funktsionaalse sõltumatuse parendamiseks ning õigusselguse huvides on defineerida IKSis eraldiseisvalt avaliku sektori asutust nagu on seda tehtud Iirimaa, Saksamaa ja ka Suurbritannia rakendusaktides.

Neljas ettepanek on muuta Justiitsministeeriumi põhimääruse p 41 alapunkti 9 selliselt, et sellest jääb välja järelevalveasutus Andmekaitse Inspeksioon. Hetkel on see punkt sõnastuses „9) Andmekaitse Inspeksiooni ja Patendiameti tegevuse korraldamine ja järelevalve seadusega ettenähtud alustel ja korras;“. Autori hinnangul on see vastuolus üldmääruse artikliga 51, mis keelab juhiste vastuvõtmist või küsimist, aga ka põhjendusega 118, mis välistab järelevalveasutuse tegevuse üle igasuguse kontrolli, va kohtulik või finantskontroll.

2. Institutsionaalne sõltumatus – kuivõrd nii AKI kui ka järelevalvatav riigiasutus on ühe halduse kandjad, siis riigiasutusel puudub siinkohal võimalus pöörduda kohtusse. AKI saab aga pöörduda kohtuse ainult protesti korras, kui riigiasutus ei ole tähtjaks AKI ettekirjutust täitnud. Teine võimalus ettekirjutuse täitmata jätmisel on ka IKS eelnõust tulenevalt võimalus esitada taotlus järelevalvatava asutuse kõrgemalseisvale asutusele teenistusliku järelevalve algatamiseks. Lisaks saab riigiasutus vaidlustada tema suhtes tehtud ettekirjutust Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 kohaselt. AKI tegevus on seega allutatud sisuliselt teenistuslikule järelevalvele, mis on vastuolus üldmääruse artikliga 51 ja põhjendusega 108. Autori hinnangul on üldmääruse artikkel 78 ja põhjenduse 143 koosmõjus ainuõige lahendus allutada kõik AKI otsused kohtulikule kontrollile. Kuivõrd see eeldab Eesti õiguskorra laiaulatuslikku muutmist, siis autori hinnangul väärib see valdkond eraldiseisvat uurimist.

Autor analüüsis ka Siseministeeriumi teostatavat järelevalvet rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle üldmääruse valguses ning leidis, et Siseministeerium saab RRS § 82 kohaselt teostada haldusjärelevalvet vaid selliste RRSi nõuete ja tegevuste üle, mis on seotud rahvastikuregistri haldamisega, nt elukoha andmete kandmine rahvastikuregistrisse. Kui rahvastikuregistris isikuandmete töötlemisel rikutakse üldmääruses sätestatud nõudeid, siis allub selline tegevus üldmääruse alusel AKI järelevalvele. Esmajoones on põhjendamatu, et nii Siseministeerium kui ka AKI teostavad järelevalvet Vabariigi Valitsuse seaduse alusel ning ainuke erisus on, et Siseministeerium saab Vabariigi Valitsuse seaduse alusel kohaldada KOV-ide suhtes sunniraha 9 600 eurot ettekirjutuse täitmata jätmise eest, AKI aga IKS eelnõu kohaselt kuni 20 000 000 eurot. Lisaks saab AKI esitada taotluse kõrgemalseisvale ametiasutusele nt teenistusliku järelevalve teostamiseks, mida ei saa teha Siseministeerium. See aga tähendab, et riigiasutuste suhtes on Siseministeeriumi hoovad veelgi piiramatamad, mis ei taga tõhusat isikuandmete kaitset, mis on üldmääruse peamine eesmärk.

Autori hinnangul on võimalik lahendada olukorda üldmääruse artiklis 33 sätestatud järelevalveasutuse isikuandmetega seotud rikkumisest teavitamise kohustuse analoogia alusel.

Seega tuleb autori hinnangul RRSis taastada AKI teavitamise kohustus, nagu see oli sätestatud kuni 31.12.2017 kehtinud RRSi redaktsioonis. Seejuures teabe saamiseks, mis eesmärgil isikuandmeid rahvastikuregistris töödeldi, ei ole tarvidust alkatada järelevalvemenetlust ning piisab vastavale asutusele päringu esitamisest. Seejärel Siseministeerium hindab, kas on tegu võimaliku isikuandmete töötlemise nõuete rikkumisega. Jaatava vastuse korral tuleb rikkumisest teavitada AKI, kes saab vastavad meetmed rakendada siis asutuse kui ka päringu teinud isiku suhtes.

Eeltoodust tulenevalt leiab autor, et esimene hüpotees ei leidnud kinnitust: Eesti Vabariigi andmekaitseasutus sõltumatuses esineb puudusi, mistõttu ei vasta AKI üldmääruses sätestatud nõuetele. Seda eeskätt põhjusel, et AKI-il puuduvad tõhusad järelevalvemeetmed avalikus sektoris andmekaitse tagamiseks. Eriti on piiratud AKI hoovad riigiasutuste suhtes ning ainsad võimalikud rakendatavad meetmed on allutatud sisuliselt teenistuslikule järelevalvele. Erapoolikuse kahtluse alla seadmiseks piisab pelgalt ohust, et järelevalvet teostavad asutused võiksid poliitiliselt mõjutada järelevalveasutuste otsuseid, tekitades seeläbi järelevalveasutuses „ennetava kuulekuse“.

Autori hinnangul ei leidnud senise praktika põhjal kinnitust ka teine hüpotees. Järelevalvet rahvastikuregistris isikuandmete töötlemise nõuete üle teostab peamiselt Siseministeerium, kes ei ole eeskätt sõltumatu järelevalveasutus üldmääruse mõttes ning kellele puuduvad tõhusad meetmed andmekaitse tagamiseks kõrgeimal tasemel.

INDEPENDENT MONITORING OF THE PROCESSING OF PERSONAL DATA BY LOCAL AND STATE AUTHORITIES

SUMMARY

As a result of fast developments in the field of technology over the past two decades and with the Treaty of Lisbon, the protection of personal data has acquired the status of a fundamental right in European Union law and has, as such, been also included in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Accordingly, the protection of personal data has been given more attention than ever before and its importance has repeatedly been stressed also by the European Court of Justice. One of the most important elements of personal data protection is independent monitoring of data processing, whereas the European Court of Justice finds the requirements for the independence of data protection institutions to be of higher importance than the requirements set for the independence of judges. The independence of monitoring institutions has been given special significance and it has been stressed repeatedly in the new EU General Data Protection Regulation (hereinafter GDPR), where a section has been dedicated to it, whereas it has also been noted elsewhere in the text.

The GDPR shall come into effect already on 25 May 2018, but so far the discourse has centred on its effect to the private sector, which is why the purpose of this paper is to analyse who and how executes independent monitoring over whether the requirements for processing personal data are met in the public sector, first and foremost, by local and state authorities. Additionally, this paper shall address whether the monitoring prescribed by Estonian laws and regulations corresponds to the requirements set by EU legislation, including thereat the GDPR. The chosen research object is the monitoring of population register data processing, since the population register is one of the largest state data bases in Estonia used by an extensive number of local and state authorities for carrying out their public obligations.

Accordingly to the research objective, two theses were set:

1. The Estonian Data Protection Inspectorate (hereinafter AKI for Andmekaitse Inspektsioon) follows the requirements set in the GDPR
2. Monitoring the processing of personal data in the population register corresponds to the requirements set in the GDPR

The paper has been divided into two parts: independent monitoring regulation before and after the data processing reform.

In the first chapter, the author discusses the need for an independent monitoring institution, whereas it is found that the formation of such state institutions has been justified as follows:

1. Necessity to ensure that the requirements of European and state laws and regulations are met in an independent and unbiased manner.
2. With delegating regulative authority to independent monitoring institutions an appropriate legal framework is ensured and principles that help to achieve goals are followed.
3. Monitoring institutions have the know-how and the flexibility to make difficult economic, legal and technical decisions or apply methods that the Parliament or government may not be able to do.
4. Independent monitoring institutions are able to protect individual human rights.

It has been suggested that independence should be defined on two levels:

1. Vertical independence is the independence from EU institutions and authorities.
2. Horizontal independence if the independence from state authorities, private bodies and the international partners of these.

The focus of this paper is on theoretical sources based on four criteria of horizontal independence, at that, first and foremost the statements of the European Court of Justice are taken into account. The author assesses AKI's correspondence to the results.

In the light of the statements by the European Court of Justice and as a result of recent analysis, it was found that the following holds true to every aspect of independence in case of AKI, the institution that undertakes the role of monitoring data protection in Estonia:

1. Functional independence: AKI is not independent. Legally it is not possible for AKI to employ administrative coercion towards a state authority, whereas state authorities are given special and more lenient measures in case of breaching a requirement in processing personal data compared to other bodies processing personal data, including local authorities. The Supreme Court of Estonia has debarred monitoring the Chancellery of the Riigikogu and the court office, since such a right has not been specifically given by laws or regulations. Independence is incriminated also by the right, as stated by the statutes of Ministry of Justice, of the Legislative Policy Department to organise the activities of AKI in case the European

Court of Justice has stated that independence lies in a prohibition to ask or receive instructions from other bodies, meaning that the monitoring institution must be free of all influences.

2. Independent personnel: AKI is independent. AKI has full freedom to compile its team. According to the Personal Data Protection Act, the head of AKI is appointed for five years by the Government of the Republic on the suggestion of the Minister of Justice, whereas the government has first listened to the position of the Constitutional Committee of the Riigikogu. The head of AKI's release from office has been stated separately, as has also the head's restriction to hold any other remunerative positions or office during term of office, except in the field of pedagogical work or research. This corresponds to the position of the European Court of Justice.

3. Financial independence: AKI is independent. AKI's budget is approved, changed and its implementation is monitored by the Ministry of Justice as accepted by the European Court of Justice. It is apparent from AKI's yearbooks that changes to the budget are made taking AKI's requests into account.

4. Institutional independence: the European Court of Justice is of the position that the decisions of a monitoring institution can only be subject to judicial control. Precepts made to a state authority are not subject to judicial control, unless the state authority as a processor of personal data has not fulfilled AKI's precept by a given term and AKI therefore uses its right to recourse to administrative court. In case of not fulfilling a precept made to a state authority, the relevant dispute must be solved following section 101 of the Government of the Republic Act. Since this leaves room for the interpretation that thereby the precepts of AKI are subject to supervisory control, then, based on a decision by the European Court of Justice, this is sufficient to hold AKI's independence in doubt. Additionally, the Ministry of Justice's Legislative Policy Department's right to monitor the activities of AKI, as given by the statutes of the Ministry of Justice, are another reason to claim that AKI is not independent.

The first chapter of this paper ends in an analysis of the monitoring of population register personal data processing as first and foremost practiced in the city of Tallinn. It was found, surprisingly, that although according to the data protection directive the independent monitoring institution based on Personal Data Protection Act is AKI, the monitoring of personal data processing of the population register is mainly carried out by the Ministry of Interior, whereas since 1 January 2018, it has taken place according to the same basis as AKI.

The second chapter focused on the development of independence in the GDPR as it was processed, whereas independence, as it was established in the GDPR, was described through four horizontal criteria. Before assessing the independence of AKI in the light of the GDPR, the author examined the readiness of Estonia for the monitoring of the employment of the GDPR. At that, it was most important to find out whether the implementing acts boost ensuring the protection of personal data and how shall monitoring change in regard to state authorities. In case of open ends, the author examined the data protection practice of Germany, Ireland and the United Kingdom, focusing mainly on the implementing acts of the GDPR. Consequently, a summary was made of the weaknesses of AKI in meeting the criteria of independence based on the GDPR, whereas the following suggestions were made in order to improve the situation.

1. Functional independence: Estonia is subject to an exception established in recital 151 of the GDPR whereby AKI has the right to impose a fine within a misdemeanour procedure on the condition that it has an equal effect to an administrative fine named in article 83, which the Estonian legal order does not allow to be imposed. Fines imposed within a misdemeanour procedure must be effective, proportionate and dissuasive. Following section 83 (7) of the GDPR, each Member State may lay down the rules on whether and to what extent administrative fines may be imposed on public authorities and bodies established in that Member State. However, Estonia has no possibility to consider, whether or not to impose a fine in the public sector, because there is no existent administrative fine regulation in Estonia and, according to section 14 (3) of the Penal Code, the liability of a legal person is not applied to the state, to international organisations, local governments or legal persons in public law. Additionally, administrative coercion is not applied to state authorities in Estonia. Therefore, AKI's monitoring abilities are relatively restricted when it comes to the public sector and the author claims that no effective and dissuasive methods are in use. Considering that the objective of the GDPR is to ensure a high level of data protection and that an independent monitoring organisation must be free of direct or indirect influences, it is disputable, whether a situation whereby no fines can be imposed to the biggest data processors, i.e., state and local authorities, is acceptable. The protection of personal data is a fundamental right and as such it must be ensured on the highest level in a uniform manner both in the private and the public sector. Hence, AKI must hold efficient tools to coerce state and local authorities to follow data protection requirements.

Legal order in Estonia has been built on the example of the German legal order and similarly no administrative fines can be imposed to state authorities in Germany. The author does not

find such differentiation between a state and a local authority to be justified. For example, in Ireland the bill of an implementing act provides the imposing of an administrative fine to a public sector institution, giving full rights to impose fines within the public sector, by that the monitoring institution is given an important lever in ensuring data protection. The author proposes a need for carrying out a detailed analysis for finding the best possible solution for how administrative fines could be passed into Estonian law.

For as long as AKI is not able to treat all public law agencies equally, the author proposes that AKI would more frequently employ the possibility stated as a special measure in draft Personal Data Protection Act section 58 (1): the possibility to submit an application for starting supervisory control procedures. At that, it is important to keep in mind that section 37 of the GDPR coerces a public sector institution to designate a data protection officer whose tasks according to subsection 39 (1) d is to cooperate with the supervisory authority. Therefore, in case, for example, of a nursing home, a faster and more efficient result could be reached when working together with a data protection officer, who is clearly included in the supervisory control procedure based on the officer's functions.

The third suggestion for improving functional independence and to ensure legal clarity is to define a public sector institution separately in the Personal Data Protection Act, as it has been done in the corresponding implementing acts in Ireland, German and the United Kingdom.

The fourth suggestion is to amend section 41 (9) of the statutes of the Ministry of Justice so that it would not include supervisory authority AKI. Currently the subsection reads, "The organisation of the activities of the Estonian Data Protection Inspectorate and the Estonian Patent Office and the controlling of these on the bases and to the extent prescribed by law." The author finds this to contradict with article 51 of the GDPR, which prohibits taking or asking guidance, but also with recital 118, which excludes any control over the activities of a supervising authority, apart from judicial or financial control.

2. Institutional independence – since both AKI as well as the monitored state authority are in the same administration, the state authority has no possibility to have recourse to the courts. However, AKI is only able to recourse to the court in the form of a protest when a state authority has failed to observe a precept. Another option in case a precept has not been observed is, following the draft Personal Data Protection Act, the possibility to submit a claim to the authority above the authority being monitored for starting supervisory control procedures. Also, a state authority can challenge an issued precept following section 101 of the Government of

the Republic Act. Thereby, the activities of AKI are essentially subject to supervisory control, which conflicts with article 51 and recital 108 of the GDPR. Considering article 78 and recital 143 of the GDPR, the author considers the only correct solution to be subordinating all AKI's decisions to judicial control. Since this action would presume extensive changes to Estonian legal order, more research should be carried out in this respect.

The monitoring carried out by the Ministry of Interior over the fulfilment of personal data processing requirements in the population register in the light of the GDPR was also analysed. It was found that according to section 82 of the Population Register Act the Ministry of Interior can only execute administrative control over requirements and actions that are connected with the management of the population register, e.g., entering residential data into the population register. If the requirements set in the GDPR are breached while processing personal data in the population register, then based on the GDPR such activity is subject to AKI's control. First of all, it is unjustified that both the Ministry of Interior and AKI carry out controlling tasks based on the Government of the Republic Act, whereas the only difference is that according to the act, the Ministry of Interior can impose penalties to local authorities in the sum of EUR 9,600 in case of failure to observe a precept, whereas according to project of Personal Data Protection Act, AKI can impose a penalty in the sum of up to EUR 20,000,000. Also, AKI may submit a claim to a higher authority, e.g., for exercising supervisory control, which the Ministry of Interior may not do. This means that when it comes to state authorities, the Ministry of Interior's authority is even more restricted and as such the efficient protection of personal data cannot be ensured.

The author claims that the situation can be remedied by an analogy of the notification obligation in case of a personal data breach to the supervisory authority as provided by article 33 of the GDPR. Meaning that in the Population Register Act the obligation to inform AKI, as it was provided in the wording of the Population Register Act applicable until 31 December 2017, must be re-stated. At that, there is no need to start supervision proceedings in order to get to know which purpose the personal data was processed for in the population register, but it is sufficient to submit an inquiry to the relevant institution. After that, the Ministry of Interior shall assess whether personal data processing requirements were breached or not. In case it is so, AKI must be informed thereof, whereas AKI can then employ measures both towards the institution as well as the person who made the original inquiry.

In conclusion, the first thesis was not confirmed: there are deficiencies in the independence of the data protection institution in the Republic of Estonia, meaning that the institution, AKI, does not correspond to the requirements purported by the GDPR. This is mainly due to the fact that AKI does not have efficient monitoring measures for ensuring data protection in the public sector. AKI's power is particularly limited when it comes to state authorities since the only measures that AKI can employ are subject to supervisory control. Only the possibility that the institutions carrying out control could be politically influencing the decisions of a monitoring institution is sufficient to consider independence compromised, since therethrough the monitoring institutions may be "obedient in anticipation".

The analysis of recent practice found that the second thesis does also not hold true. Monitoring the fulfilment of requirements for processing personal data in the population register is mainly carried out by the Ministry of Interior, which is not an independent monitoring institution in the meaning of the GDPR. This calls for reviewing the monitoring regulation as it has been provided by the Population Register Act.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. *Juridica* VII/2004.
2. A. Balthasar. Complete Independence of National Data Protection Supervisory Authorities – Second Try: Comments on the Judgment of the CJEU of 16 October 2012, C-614/10 (European Commission v. Austria), with Due Regard to Its Previous Judgment of 9 March 2010, C-518/07 (European Commission v. Germany). *UtrechtLawReview*, vol 9 (2013).
3. E. Elkind., J. Sootak. Juriidilise isiku vastutus: uued arengusuunad Eesti kohtupraktikas. *Juridica* X/2005.
4. H. Hijmans. European Data Protection Supervisor: The Institutions of the EC Controlled by an Independent Authority. Kluwer Law International BV, The Netherlands. no 5 (2006).
5. J. Zemanek. Case C-518/07, European Commission v. Federal Republic of Germany, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 9 March 2010. Kluwer Law International (2012).
6. M. Männiko. Õigus privaatsusele ja andmekaitse. Tallinna: Juura, 2011.
7. M. Scholten. Independence vs. Accountability: Dilmma or misperception? Review of European Administrative Law, Vol. 4, No. 1, 2011.
8. N. Parest. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. *Juridica* VI/2016.
9. O. Lynskey. The Europeanisation of data protection law. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. vol 19/2017.
10. P. Blume. Practical Data Protection. *International Journal of Law and Information Technology*, Vol 2., No 2 (1994).
11. P. Krõõt Tupay, Õigusest eraelule kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsele. *Juridica* IV/2016.
12. P. Pikamäe., J. Sootak. Karistusseadustik. Komm.vlj. 3. trükk. Tallinna: Juura, 2009.
13. S. Lavrijssen. A. Ottow. Independent Supervisory Authorities: A Fragile Concept. Kluwer Law International BV, The Netherlands. no 4 (2012).
14. T. Ilus, Isikuandmete kaitse olemus ja arengusuunad, *Juridica* VII/2002.
15. T. Raabs. Germany: New Form of Establishment for Federal Data Protection Authority as Completely Independent Authority. *European Data Protection Law Review (EDPL)* 1 (2016).

16. Andmekaitse Inspektsiooni põhimäärus ja koosseis. JMm 14.02.2007 nr 10. – RTL 2007, 17, 266... RT I, 14.10.2016, 5.
17. Andmekaitse Inspektsiooni põhimääruse kinnitamine. SMm 01.02.1999 nr 5. –RTL 1999, 22, 254.
18. Andmekaitse järelevalveasutuse kohta. VVm 27.12.1996 nr 324. – RT I 1997, 4, 14.
19. Avaliku teabe seadus, RT I 2000, 92, 597... RT I, 04.07.2017, 11.
20. Eesti Hariduse Infosüsteemi asutamine ning põhimäärus. VVm 05.08.2004 nr 265. – RT I 2004, 61, 434...RT I, 14.02.2018, 4.
21. Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2.
22. Haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354... RT I, 28.12.2017, 21.
23. Isikuandmete kaitse seadus, RT I 2003, 26, 158... RT I 2007, 24, 127.
24. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 1996, 48, 944.
25. Isikuandmete kaitse seadus¹, RT I 2007, 24, 127... RT I, 06.01.2016, 10.
26. Isikuandmete kaitse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seadus, RT I 2007, 11, 53.
27. Justiitsministeeriumi põhimääruse kinnitamine. VVm 23.12.1996 nr 319. – RT I 1997, 1, 7... RT I, 29.12.2017, 55.
28. Karistusseadustik¹. RT I 2001, 61, 364...RT I, 30.12.2017, 29.
29. Kohtute seadus, RT I 2002, 64, 390... RT I, 28.12.2017, 16.
30. Korrakaitse seadus, RT I, 22.03.2011, 4... RT I, 02.12.2016, 6.
31. Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seadus, RT I, 13.03.2014, 4.
32. Rahvastikuregistri seadus, RT I 2000, 50, 317... RT I, 10.03.2017, 6.
33. Rahvastikuregistri seadus, RT I 2000, 50, 317... RT I, 30.12.2017, 11.
34. Rahvastikuregistri seadus. RT I, 17.11.2017, 1, jõustub 01.01.2019. § 1.
35. Rahvastikuregistrisse kandmiseks üleantavate andmete loetelu andmeandjate kaupa. SMm 17.07.2014 nr 32. – RT I, 22.07.2014, 6., § 2.
36. Siseministeeriumi põhimäärus. VVm 31.05.2012 nr 39. – RT I, 05.06.2012, 4...RT I, 12.12.2017, 32., § 36 lg 11.
37. Siseministeeriumi põhimääruse kinnitamine. VVm 26.11.1996 nr 297. – RT I 1996, 84, 1507.
38. Vabariigi Valitsuse seadus, RT I 1995, 94, 1628... RT I, 28.12.2017, 19.

39. Vabariigi Valitsuse seaduse § 66 ja isikuandmete kaitse seaduse § 27 muutmise seadus, RT I 1998, 111, 1833.

Euroopa Liidu, rahvusvahelised ja välisriikide õigusaktid

1. Act to Adapt Data Protection Law to Regulation (EU) 2016/679 and to Implement Directive (EU) 2016/680 of 30 June 2017 (Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) 2018). Arvutivõrgus: <http://www.bds2018.de/de/>, ingl. https://iapp.org/media/pdf/resource_center/Eng-trans-Germany-DPL.pdf (16.04.2018)
2. Euroopa Liidu põhiõiguste harta, 2016/C ELT C 202, 7.6.2016, lk 389-405.
3. Euroopa Nõukogu 28.01.1981 konventsioon nr 108 „Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon“, RT II 2001, 1, 3.
4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27.04.2016 direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, – ELT L 119, 04.05.2016, lk 89-131.
5. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta, EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31-50.
6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1-88.
7. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 45/2001, 18. detsember 2000, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta. ELT L 008 , lk 1-22.
8. Freedom of Information Act 2000, SCHEDULE 1 Public authorities. Arvutivõrgus: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/schedule/1> (16.04.2018);
9. Freedom of Information (Scotland) Act 2002, SCHEDULE 1 Scottish Public Authorities. Arvutivõrgus: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2002/13/schedule/1> (16.04.2018.)
10. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, RT II 2010, 14, 54.

11. Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni järelevalveasutusi ja andmete liikumist üle piiri käsitlev lisaprotokoll, RT II 2009, 17, 44.
12. Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa ühenduse asutamislepingut, 2007/C ELT C 306, 17.12.2007, lk 1-229. – RT II 2008, 14, 36.
13. ÜRO inimõiguste deklaratsioon, 10.12.1948. Arvutivõrgus:
http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf (02.02.2018)

Seletuskirjad ja eelnõud

14. Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 24.11.2017 seisuga. Arvutivõrgus:
<https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/1909e111-ca98-4d1b-830a-ee49dea64a97>
(15.04.2018)
15. Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 616 SE. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelroud/eelnou/e14c5e2f-b684-4aa4-a7dd-ffb76f63f395/Isikuandmete%20kaitse%20seadus> (16.04.2018)
16. Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus:
<https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/f73f1d4e-17b8-4408-9112-6c10d337aaeb>
(17.04.2018)
17. Data Protection Bill [HL] 23.03.2018 seisuga. Arvutivõrgus:
<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0190/18190.pdf> (16.04.2018)
18. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (väärteokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad rahatrahvid) 586 SE.
Arvutivõrgus: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelroud/eelnou/f65acfbf-2656-4fbf-97e1-d96582f1fcbe/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(v%C3%A4%C3%A4rteokaristuste%20reform,%20EL-i%20%C3%B6igusest%20tulenevad%20rahatrahvid\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelroud/eelnou/f65acfbf-2656-4fbf-97e1-d96582f1fcbe/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(v%C3%A4%C3%A4rteokaristuste%20reform,%20EL-i%20%C3%B6igusest%20tulenevad%20rahatrahvid)) (16.04.2018)
19. Üldmääruse 25.1.2012 eelnõu, COM/2012/11/FINAL. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0011&from=EN>
(01.04.2018)
20. Seletuskiri üldmääruse 25.1.2012 eelnõu juurde, COM/2012/11/FINAL. Arvutivõrgus:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0011&from=EN> (01.04.2018)

21. Seletuskiri isikuandmete kaitse seadus eelnõu 1196 SE juurde. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fda65853-f05c-3b4e-ad4f-27f017828fcd/Isikuandmete%20kaitse%20seadus> (23.02.2018)
22. Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 616 SE juurde. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e14c5e2f-b684-4aa4-a7dd-ffb76f63f395/Isikuandmete%20kaitse%20seadus> (16.04.2018)
23. Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu¹ 1026 SE juurde. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/adf18590-e176-3c6f-91c0-6ffa8f501cb0/Isikuandmete%20kaitse%20seadus%C2%B9%20> (25.02.2018).
24. Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu 1078 SE juurde. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/187c7904-68ff-386b-bec3-557c4f4a5ad0/Isikuandmete%20kaitse%20seaduse%20ja%20Vabariigi%20Valitsuse%20seaduse%20muutmise%20seadus> (23.02.2018)
25. Seletuskiri karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 554 SE juurde. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad> (09.04.2018)
26. Seletuskiri korrakaitse seaduse eelnõu 49 SE juurde. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4> (25.03.2018)
27. Seletuskiri korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu 424 SE juurde. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3> (28.02.2018)
28. Seletuskiri perekonnaseisutoimingute seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 511 SE juurde. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ecd47218-c7ab-4028-978f-18ed2d386854> (23.03.2018)
29. Seletuskiri rahvastikuregistri seaduse eelnõu 382SE juurde. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c>.

Kohtulahendid

30. RKHKo 12.07.2012, 3-3-1-3-12.
31. RKKKo 26.11.2013, 3-1-1-88-13.
32. RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14.
33. RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14.
34. RKHKo 23.03.2016, 3-3-1-85-15.
35. RKHKo 23.03.2016, 3-3-1-85-15.
36. EIKo 22.02.1994 nr 16213/90, Burghartz v. Switzerland.
37. EIKo 21.02.2002 nr 42409/98, Wolfgang Schüssel v. Austria, The Law.
38. EIKo 17.10.2008 nr 20511/03, I v. Soome.
39. EIKo 25.02.2009 nr 36919/02, Armonienė v. Lithuania.
40. EKo 09.03.2010, C-518/07, Euroopa Komisjon vs Saksamaa Liitvabariik.
41. EKo 16.10.2012, nr C-614/10, Euroopa Komisjon vs Austria Vabariik.
42. EKo 08.04.2014, nr C-288/12, Euroopa Komisjon vs Ungari.
43. EKo 13.05.2014, C-131/12, Google Spain SL, Google Inc. vs. Agencia de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González.

Järelevalve aktid

44. AKI 27.05.2013 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/13/70, (autori valduses).
45. AKI 06.06.2017 ettekirjutus-hoiatus isikuandmete kaitse asjas nr 2.1.-6/17/10.
Arvutivõrgus: <http://adr.rik.ee/aki/dokument/5118233> (01.04.2018)
46. AKI 15.06.2016 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/16/19. Arvutivõrgus:
<http://adr.rik.ee/aki/dokument/4742627> (01.04.2018)
47. AKI 26.07.2016 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/16/25, (autori valduses).
48. AKI 14.10.2016 ettekirjutus-hoiatus isikuandmete kaitse asjas nr 2.1.-6/16/39.
Arvutivõrgus: <http://adr.rik.ee/aki/dokument/4848888> (01.04.2018)
49. AKI 18.09.2017 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/17/12, (autori valduses).
50. AKI 17.10.2017 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/17/20, (autori valduses).
51. AKI 18.10.2016 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/16/40, (autori valduses).
52. AKI 09.11.2016 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/16/42, (autori valduses).
53. AKI 17.11.2017 ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-6/17/35. Arvutivõrgus:
<http://adr.rik.ee/aki/dokument/5323761> (01.04.2018)

54. Siseministeeriumi 3.09.2008 järelevalve akt nr 10.1-3/22, (autori valduses).
55. Siseministeeriumi 21.07.2011 järelevalve akt nr 10-8/38-1, (autori valduses).
56. Siseministeeriumi 30.08.2011 järelevalve akt nr 10-8/64-1, (autori valduses).
57. Siseministeeriumi 30.08.2011 järelevalve akt nr 10-8/63-1, (autori valduses).
58. Siseministeeriumi 20.12.2011 järelevalve akt nr 10-8/92-1, (autori valduses).
59. Siseministeeriumi 20.12.2011 järelevalve akt nr 10-8/93-1, (autori valduses).
60. Siseministeeriumi 18.01.2012 järelevalve akt nr 10-8/9-1, (autori valduses).
61. Siseministeeriumi 6.01.2014 järelevalve akt nr 10-8/1-1, (autori valduses).
62. Siseministeeriumi 06.01.2014 järelevalve akt 10-8/2-1, (autori valduses).
63. Siseministeeriumi 06.01.2014 järelevalve akt nr 10-8/1-1 (autori valduses),
64. Siseministeeriumi 14.08.2015 järelevalve akt nr 10-8/7-1, (autori valduses).
65. Siseministeeriumi 14.08.2015 järelevalve akt nr 10-8/8-1, (autori valduses).
66. Siseministeeriumi 19.01.2016 järelevalve akt nr 10-8/1-1, (autori valduses).
67. Siseministeeriumi 20.05.2016 järelevalve akt nr 10-8/15-1, (autori valduses).
68. Siseministeeriumi 14.07.2016 järelevalve akt nr 10-8/18-1, (autori valduses).

Muud allikad

69. A. Stadnik. Andmekaitse reform toob hiigeltrahvid. – Äripäev 09.05.2016. Arvutivõrgus:
<https://www.aripaev.ee/uudised/2016/05/04/andmekaitsereform-toob-hiigeltrahvid>
(11.02.2018)
70. AKI 02.10.2013 päring nr 2.1.-1/13/1552, (autori valduses).
71. AKI 11.10.2013 teade menetluse lõpetamise kohta, (autori valduses).
72. AKI 16.04.2018 vastus nr 1.2.-1/18/795 A. Kallaste 17.03.2018 päringule, (autori valduses).
73. AKI 16.10.2017 ettepanek nr 1.2.-4/17/1037 „Isikuandmete kaitse üldmääruse (EL) 2016/679 rakendamine“. Arvutivõrgus:
http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/isikuandmete_kaitse_ultdm_aaruse_el_2016679_rakendamine.pdf (11.04.2018)
74. AKI 2008. aasta aastaettekanne. Arvutivõrgus:
http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/2008.pdf (28.02.2018)
75. AKI 2014. aasta aastaettekanne. Arvutivõrgus:
http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/aastaraamat%202014.pdf
(01.03.2018)

76. AKI 2015. aasta aastaettekanne. Arvutivõrgus:
http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/AASTARAAMAT.pdf
(28.02.2018)
77. AKI 2016. aasta aastaettekanne. Arvutivõrgus:
http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/aastaraamat_2017.pdf
(16.04.2018)
78. AKI 2017. aasta aastaettekanne. Arvutivõrgus:
http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/aastaraamat_2017.pdf
(16.04.2018)
79. AKI peadirektori 25.05.2017 seisukohad uue andmekaitseõiguse kontseptsiooni asjus.
Arvutivõrgus:
http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/jum_oigusraamistiku_kontseptsiooni_markused.pdf (11.04.2018)
80. AKI peadirektori 29.05.2017 memo haldustrahvidest. Arvutivõrgus:
http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/memo-haldustrahvid.pdf
(11.04.2018)
81. AKI peadirektori 14.10.2016 ülevaade EL andmekaitser reformi rakendamise seisust Eestis. Arvutivõrgus:
http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/ylevaade_reformist_14102016.pdf (15.04.2018)
82. Alaliste esindajate komitee/nõukogu 28.01.2016 ettepanek 5455/16: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) [esimene lugemine] Arvutivõrgus:
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_5455_2016_INIT&from=EN (11.04.2018)
83. An Bille um Chosaint Sonraí, 2018. Arvutivõrgus:
<https://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2018/1018/b1018s.pdf> (17.04.2018)
84. Commission staff working paper: Impact Assessment. 21.1.2012, SEC(2012) 72 final.
Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2012:0072:FIN:EN:PDF>
(27.03.2018)

85. Data Protection Bill: summary assessment, IA No: DCMS2017, 07.09.2017.
Arvutivõrgus: <https://www.parliament.uk/documents/impact-assessments/IA17-006.pdf>
(16.04.2018)
86. Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Arvutivõrgus:
https://www.bfdi.bund.de/DE/BfDI/Artikel_BFDI/UnabhaengigkeitBfDI.html
(08.04.2018)
87. E. Edwards. Government departments may face €1m fines for data breaches. The Irish Times, 25.03.2018. Arvutivõrgus: <https://www.irishtimes.com/news/politics/government-departments-may-face-1m-fines-for-data-breaches-1.3440007> (17.04.2018)
88. EK nr C-518/07, Euroopa Komisjon vs Saksamaa Liitvabariik, kohtujuristi Ján Mazák ettepanek.
89. EK nr C-614/10, Euroopa Komisjon vs Austria Vabariik, kohtujuristi Ján Mazák ettepanek.
90. Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamat. Belgium: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015. Arvutivõrgus:
http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_EST.pdf. (01.02.2018).
91. C. Rath. Koen Lenaerts: „Das Recht auf Privatheit überwiegt“. Arvutivõrgus:
<http://www.badische-zeitung.de/computer-medien-1/koen-lenaerts-das-recht-auf-privatheit-ueberwiegt--92774440.html> (11.02.2018)
92. Euroopa Komisjoni 15.06.2015 pressiteade: Justiitsministrid toetasid Euroopa Komisjoni ettepanekut uute andmekaitse normide kohta, millega edendatakse ELi digitaalset ühtset turgu. Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5176_et.htm
(12.04.2018)
93. Euroopa Komisjoni 27.01.2012 ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), 5853/12. Arvutivõrgus:
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ET&f=ST%205853%202012%20INIT>
(10.04.2018)
94. Euroopa Komisjoni 27.01.2012 ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv üksikisikute kaitse kohta seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega kuritegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumise kohta, 5833/12. Arvutivõrgus:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ET&f=ST%205833%202012%20INIT>
(10.04.2018)

95. Euroopa Komisjoni 27.01.2012 teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: Eraelu puutumatuse kaitsmine ühendatud maailmas Euroopa isikuandmete kaitse raamistik 21. sajandil, 5852/12. Arvutivõrgus:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ET&f=ST%205852%202012%20INIT>
(10.04.2018)

96. Euroopa Komisjoni 27.01.2012 teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: Eraelu puutumatuse kaitsmine ühendatud maailmas Euroopa isikuandmete kaitse raamistik 21. sajandil, 5852/12. Arvutivõrgus:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ET&f=ST%205852%202012%20INIT>
(10.04.2018)

97. Euroopa Liidu Nõukogu 3207. istungi pressiteade, 17315/12. Arvutivõrgus:

http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-509_et.htm (11.04.2018)

98. Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni 25.03.2013 arvamus üldmääruse eelnõu juurde (COM(2012)0011 – C7-0025/2012 – 2012/0011(COD)). Arvutivõrgus:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0402&language=ET#title6> (10.04.2018)

99. Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni muudatusettepanekud üldmääruse eelnõu juurde ja õiguskomisjoni arvamus. Arvutivõrgus:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0402+0+DOC+XML+V0//ET#title6> (10.04.2018)

100. European Commission, Commission staff working paper: Impact Assessment /*

SEC/2012/0072 final */. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0072&from=EN> (10.04.2018)

101. European Council. Data protection reform: Why do we need it? Arvutivõrgus:

<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/data-protection-reform/> (27.03.2018)

102. Isikuandmete kaitse uue õigusliku raamistiku kontseptsioon. Arvutivõrgus:

<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/db80bf57-35ca-41e3-be15-827a2f056fdd>
(16.04.2018)

103. Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (EL õiguses sätestatud haldustrahvide kohaldamine Eesti õiguses) eelnõu väljatöötamiskavatsus.

- Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/af8feea7-5e75-435b-8152-18ece419983f> (16.04.2018)
104. List of Proposed Committee Stage Amendments. Arvutivõrgus: <https://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2018/1018/b1018s-scn.pdf> (17.04.2018)
105. P. Hoepner, L. Strick, M. Löhe. Historical Analysis on European Data Protection Legislation. Report. Fraunhofer Fokus 2012, lk 11 jj. Arvutivõrgus: <http://docplayer.net/10300685-Historical-analysis-on-european-data-protection-regulations.html> (16.03.2018);
106. P. Viljar. „Terviklik teabehaldus vallas/linnas“, 14.03.2018 ettekanne Linnade ja Valdade Päevadel. Arvutivõrgus: http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/2018.03.14_viljar_valdade-linnade-paeval.pdf (30.03.2018)
107. Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation), 5419/16 ADD 1. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_5419_2016_ADD_1&from=EN (11.04.2018)
108. Regioonide Komitee arvamus „Andmekaitsepakett” 2012/C 391/13. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012AR0625&from=EN> (11.04.2018)
109. T. Kalmet. Justiitsministeerium: hiigeltrahvid on suurkorporatsioonide ohjamiseks. – Postimees 13.02.2018. Arvutivõrgus: <https://majandus24.postimees.ee/4408273/justiitsministeerium-hiigeltrahvid-on-suurkorporatsioonide-ohjamiseks> (13.02.2018)

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Aljona Kallaste,

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

SÕLTUMATU ISIKUANDMETE TÖÖTLEMISE JÄRELEVALVE KOHALIKUS OMAVALITSUSES JA RIIGIASUTUSES

mille juhendaja on Julia Antonova ja kaasjuhendaja Monika Mikiver,

reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 23.04.2018